

Vergaderjaar 2022–2023

31 066

Belastingdienst

Nr. 1262

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2023

In de afgelopen periode heb ik op verschillende momenten met uw Kamer gesproken over het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) en de rol en werkwijze van dit team binnen de Belastingdienst. Onder andere naar aanleiding van vragen van de heer Omtzigt heb ik uw Kamer in mijn brief van 25 januari jl. laten weten het wenselijk te achten dat er volledige duidelijkheid komt over de onderzoeken en werkwijze van het voormalig CAF-team.¹ Na een gunning is KPMG dit onderzoek in februari gestart, en met deze brief bied ik uw Kamer rapport naar aanleiding van het eerste deel van het onderzoek aan. Het tweede deel van dit onderzoek zal naar verwachting eind dit jaar worden afgerond.

Met dit onderzoek is KPMG tot een aantal eerste bevindingen gekomen over de positionering en werkwijze van het CAF-team. Op basis van dit eerste deel van het onderzoek kunnen echter nog geen conclusies worden getrokken over hoe het CAF-team in de praktijk te werk is gegaan. Dit kan pas gebeuren als in het tweede deel van het onderzoek de CAF-dossiers zijn getoetst op basis van een toetsingskader dat wordt opgesteld door KPMG. Wanneer deze toetsing heeft plaatsgevonden zal er beter inzicht ontstaan in de werkwijze van het CAF-team. In deze brief ga ik in op de bevindingen uit dit eerste deel van het onderzoek.

Het onderzoek

KPMG is in februari 2023 gestart met het onderzoek naar de werkwijze van het voormalig CAF-team. De onderzoekers hebben de beschikking gekregen over alle CAF-dossiers zoals gearhiveerd bij de Belastingdienst. Daarnaast heeft KPMG documentatie opgevraagd, die met hulp van de betrokken directies beschikbaar is gesteld. Ook heeft KPMG interviews gehouden met de verschillende betrokkenen bij het voormalig CAF-team.

Het onderzoek bestaat uit twee delen. In *deel I* wordt de werkwijze en de governance van het CAF-team beschreven. In *deel II* worden de dossiers

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 957.

vervolgens getoetst aan de hand van een toetsingskader dat door KPMG wordt opgesteld (deel Ib). Het onderzoek zal in twee delen worden opgeleverd omdat de inhoud van de CAF-dossiers diverser van aard is dan verwacht en de toetsing hiervan meer tijd kost dan verwacht. Het rapport naar aanleiding van het eerste deel van het onderzoek is gereed en deel ik met deze brief met uw Kamer.

De centrale vraag binnen deel Ia van het onderzoek is: «In welke structuur en onder welke waarborgen opereerde/functioneerde het CAF binnen de Belastingdienst?» Hierbij is onderzocht wat de ophanging van het CAF-team binnen de Belastingdienst was, hoe de aansturing was ingeregeld en welke acties het CAF-team uitvoerde.

Onderscheid CAF-team en CAF-zaken

Het is van belang om bij dit onderzoek bewust te zijn van het verschil tussen het CAF-team zelf en de toeslaggerelateerde zaken die ook als CAF-zaken worden aangeduid, waar eerder onderzoek naar is gedaan door de Commissie Donner² en door de ADR.³ Het is ook van belang om te benadrukken dat het CAF-team, naast onderzoeken over Toeslagen, ook andere onderwerpen heeft onderzocht. Het CAF-team bood naar aanleiding van onderzoek signalen uit onderzoek aan bij bijvoorbeeld directies Toeslagen, Particulieren en MKB voor opvolging. Deze werkwijze wordt in het onderzoek en in deze brief nader toegelicht. «CAF-zaken» is de benaming die bij sommige directies werd gehanteerd indien door een directie besloten werd om signalen vanuit het CAF-team verder te onderzoeken. Binnen Toeslagen werden alle door Toeslagen opgestarte onderzoeken naar mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik van toeslagen in georganiseerd verband aanvankelijk gedocumenteerd met een referentie naar het woord «CAF». Het CAF-team was echter niet bij alle onderzoeken met dit CAF-kenmerk van Toeslagen betrokken. Het kenmerk «CAF» bij Toeslagen moet in dit geval niet worden verward met het CAF-team van de Belastingdienst.

Oprichting en ophanging CAF

In 2013 ontstond grote politieke en maatschappelijke onrust na de openbaarmakingen over de zogenaamde Bulgarenfraude en verschillende andere gevallen van fraude. Het politieke en maatschappelijke beeld was destijds dat er grootschalig fraude werd gepleegd met uitkeringen, en dat een stevig aanpak met betrekking tot fraudebestrijding de juiste manier was om dit een halt toe te roepen. In een brief aan de Kamer op 4 mei 2013⁴ schreef de toenmalig staatssecretaris over de maatregelen die toen al waren getroffen om systeemfraude tegen te gaan.

In reactie op deze beleidsmatig sterke focus op fraudebestrijding besluit de DG Belastingdienst om een Managementteam Fraude (hierna: MT Fraude) in te richten.⁵ Het MT Fraude werd medio 2013 opgericht als een verbijzondering van het managementteam Belastingdienst. Het MT Fraude had als voorzitter de DG Belastingdienst en als leden de directeurs van de volgende dienstonderdelen van de Belastingdienst: Douane, Belastingen, Toeslagen, FIOD, Centrale Administratieve Processen, Informatievoorziening, Fiscale en Juridische Zaken⁶ en later in

² Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 608

³ Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 608

⁴ Kamerstuk 17 050, nr. 432

⁵ In de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003 (zoals deze luidt in de periode 2013 t/m 2018) is geregeld dat de Belastingdienst onder leiding staat van de directeur-generaal Belastingdienst, bijgestaan door een managementteam (het managementteam Belastingdienst).

⁶ In het rapport en in deze brief is zoveel mogelijk de meest recente benaming van dienstonderdelen gebruikt ten behoeve van het vergroten van de leesbaarheid van het rapport.

de tijd de Belastingtelefoon. Daarnaast nam een aantal fraudecoördinatoren van (de uitvoerende) dienstonderdelen en de CFO van de Belastingdienst deel aan het MT Fraude.

Het onderzoek laat zien dat in augustus 2013 in het MT Fraude werd besloten tot de oprichting van een multidisciplinair team: het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF). Doel van het team was om met gericht toezicht op mogelijke facilitators fraude in een zo vroeg mogelijk stadium te verstoren en te stoppen. Facilitators werden gedefinieerd als personen of organisaties die in georganiseerd verband zorgen voor het ten onrechte uitbetalen van toeslagen of belastingen. Het CAF-team was vanaf september 2013 operationeel. Het CAF-team was een multidisciplinair samenwerkingsverband van diverse professionals werkzaam bij verschillende directies van de Belastingdienst. Deze professionals werkten samen in CAF-verband met behoud van hun eigen rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheden (mandaten) en binnen de daarbij geldende kaders. Het CAF-team bestond uit twee teamleiders, een kernteam, een permanente schil en een flexibele schil. Eind 2013 bestond het gezamenlijke CAF-team (de kern, de permanente en flexibele schil van het CAF) uit circa dertig leden. Eén teamleider was voltijdbezigt voor het CAF-team, voor de overige kern- en schilteamleden was dit een taak naast hun functie bij een dienstonderdeel van de Belastingdienst. Het CAF-team was in 2013 bestuurlijk gepositioneerd onder het MT Fraude. De algemeen directeur Belastingen, lid van het MT-Fraude, was de verantwoordelijke bestuurder van het CAF en bepaalde (zo nodig in afstemming met het MT Fraude) de koers van het CAF-team. De algemeen directeur Belastingen had geen (gemandateerde) bevoegdheid als bestuursorgaan (inspecteur, ontvanger of Belastingdienst/Toeslagen) om zich te mengen in individuele dossiers. Daarnaast bestond er vanaf september 2013 een begeleidingsgroep, ook bestaande uit verschillende (algemeen) directeuren⁷, die tweewekelijks bijeenkwam met de teamleiders van het CAF-team om de werkzaamheden te bespreken.

Uit het onderzoek blijkt dat er bij het management brede bekendheid was met de werkzaamheden van het CAF-team. Ook is zichtbaar dat er regelmatig werd gerapporteerd over de werkzaamheden van het CAF bij het MT Fraude en de begeleidingsgroep. Het CAF-team rapporteerde aan het MT Fraude via updates aan de Algemeen directeur Belastingen en aan de directeur FIOD; aan de laatste met name over nieuw onderkende fraudepatronen. Ook werd de begeleidingsgroep op de hoogte gehouden van werkzaamheden en knelpunten via informele weekverslagen. Het onderzoek laat ook zien dat het CAF-team slechts beperkt terugkomt in de verslaglegging van het MT Fraude. Van de oprichting van de begeleidingsgroep is geen formele vastlegging gevonden. Ook van de overleggen met de begeleidingsgroep zelf zijn geen notulen gemaakt. Dit leidt ertoe dat de navolgbaarheid van besluiten en besprekingen over de werkzaamheden van het CAF-team beperkt is.

Uit het onderzoek blijkt dat bij het opzetten van het CAF-team snelheid gewenst was en dat oorspronkelijk verondersteld werd dat het CAF-team een tijdelijk karakter van één jaar zou hebben. Het onderzoek geeft aan dat dit ertoe heeft geleid dat de structuur en waarborgen van het team slechts op hoofdlijnen waren uitgewerkt, en gaandeweg verder zijn ingevuld. Het MT Fraude heeft in 2014 besloten het werk van CAF-team door te zetten naar aanleiding van positieve evaluaties. Als in 2015 wordt besloten de taken van het MT Fraude te beleggen bij het MT Belastingdienst, is te zien dat het CAF-team minder vaak op de agenda kwam. Ook onderging de positionering van het team verschillende veranderingen in deze periode

⁷ De landelijk directeur MKB, de landelijk directeur Particulieren, de directeur Vaktechniek en een beleidsmedewerker uit het team van de algemeen directeur Belastingen.

vanwege reorganisaties binnen de Belastingdienst (die niet met het CAF-team te maken hadden) waardoor de aansturing van het CAF-team wisselde. Ondanks deze wisselende positionering is wel duidelijk op te maken dat het CAF-team functioneerde onder het MT Fraude, en later rechtstreeks onder het MT Belastingdienst, beide onder leiding van de DG Belastingdienst en niet onafhankelijk handelde.

Op basis van het onderzoek ontstaat het beeld van een relatief informele organisatiestructuur, met weinig formeel vastgelegde documentatie. Ik acht het niet wenselijk dat een team met deze specifieke taken een dergelijke informele inbedding in de organisatie had, en de navolgbaarheid van besluitvorming en sturing van het team beperkt leek te zijn. Dit zijn ook conclusies die eerder naar voren zijn gekomen uit de Commissie Borstlap-Joustra over de cultuur bij de Belastingdienst in den brede gedurende deze periode, waarin wordt gesproken over een «informele werkwijze die in de top van de Belastingdienst gangbaar was, maakt ook dat de wijze van besluitvorming achteraf niet te herleiden is».⁸ Ook concludeerde de commissie dat informele vormen van communicatie de overhand hadden. Hoewel de Commissie Borstlap-Joustra conclusies trekt ten aanzien van de cultuur en werkwijze bij de Belastingdienst in den brede, is de documentatie omtrent het CAF-team opnieuw een voorbeeld van de conclusies die door de Commissie zijn getrokken. De Commissie Borstlap-Joustra heeft ook aanbevelingen gedaan over het verbeteren van de besluitvorming en de informatiestromen en de vastlegging daarvan bij de Belastingdienst, die zijn overgenomen. De Commissie wees er daarbij onder andere op dat besluitvorming en belangrijke communicatie via formele stukken dient te verlopen, juist om onduidelijkheden daarover op een later moment te voorkomen en het toezicht op de Belastingdienst adequaat te kunnen uitvoeren.

Werkwijze en mandaat CAF-team

Het onderzoek van KPMG geeft ook inzicht in de doelstellingen en werkwijze van het CAF-team. Het rapport laat zien dat het CAF-team was opgezet met als doel om met gericht toezicht op mogelijke facilitators «fraude in een zo vroeg mogelijk stadium te verstoren en te stoppen». Het CAF-team onderzocht signalen van diverse bronnen, met als kenmerken: focus op een facilitator (dus niet op individuele toeslaggerechtigden en belastingplichtigen), het combineren van meerdere informatiebronnen en bevoegdheden (binnen de Belastingdienst), data-analyse en onderzoek ter plaatse. De opvolging van de bevindingen en eventueel advies van het CAF-team vond plaats binnen de dienstonderdelen. De betreffende directeur van het dienstonderdeel was daarmee verantwoordelijk voor de opvolging die al dan niet aan dit advies werd gegeven.

Uit het onder het onderzoek van ADR blijkt bijvoorbeeld dat bij toeslaggerelateerde CAF-zaken is gestart met de beoordeling van een concreet intern of extern signaal gerelateerd aan een facilitator.⁹ Het CAF-team gaf vervolgens naar aanleiding van onderzoek de bevindingen of eventueel (niet-bindend) advies terug aan het relevante dienstonderdeel voor mogelijke opvolging. Hierna vond, in de toeslaggerelateerde CAF-zaken, binnen de directie Toeslagen besluitvorming plaats omtrent aanvragen van individuele personen. Dit proces wordt in het onderzoek door KPMG bevestigd door de toenmalig directeur Toeslagen, die stelt dat het werk dat via het CAF-team naar Toeslagen kwam, is verricht door het eigen Toeslagen-team, zijnde IST-team (speciale teams binnen Toeslagen die onder meer opvolging gaven aan de bevindingen van het CAF-team). Dit is in lijn met de uitkomsten van het eerdergenoemde ADR-rapport, waarin

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 330.

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 608

wordt gesteld dat de beoordeling van het recht op toeslag bij de burgers vond plaats in een IST- of Fraudeteam van Toeslagen, en dus niet bij het CAF-team van de Belastingdienst.

In de verschillende startdocumenten wordt gesproken over benodigde «doorzettingsmacht» van het CAF-team. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat de werkzaamheden van het CAF-team formeel afgekaderd waren. Het CAF-team was geen zelfstandige organisatorische eenheid, en had daarmee ook geen specifieke organisatiegerichte mandaten, rollen of bevoegdheden. Wel is het mogelijk dat een medewerker vanuit het CAF-team betrokken was bij een CAF-dossier, en vervolgens vanuit het dienstonderdeel betrokken was bij de opvolging van de bevindingen en eventuele adviezen van het CAF-team. Uit het onderzoek blijkt dat het niet altijd eenduidig op te maken was of personen die parttime onderdeel uitmaakten van het CAF-team, werkzaamheden verrichtten vanuit de CAF-rol of vanuit de rol vanuit het dienstonderdeel. Deze vraag zal meegenomen worden in deel twee van het onderzoek, waarin de CAF-dossiers aan de hand van het toetsingskader worden getoetst.

Leden van het CAF-team beschikten, al naar gelang hun functie bij de dienstonderdelen waaronder zij bleven vallen, over de gemandateerde bevoegdheid om namens een bestuursorgaan (inspecteur, ontvanger of Belastingdienst/Toeslagen) in individuele zaken besluiten te nemen en te handelen binnen de daarbij geldende kaders. Uit het onderzoek blijkt dat er bij het CAF-team geen nadere invulling is gegeven aan de bestaande kaders via regels, handleidingen, of instructies. Leden van het CAF-team werden dan ook geacht te werken volgens de bestaande normen en kaders die voortvloeiden uit het mandaat waar zij over beschikten. Het onderzoek laat zien dat uit de vastgelegde documentatie niet blijkt of hier nadere afspraken over zijn gemaakt. Zo zijn er bijvoorbeeld ook geen nadere instructies aangetroffen voor het opstellen van dossiers, omdat hiervoor de bestaande regels en kaders werden gebruikt. Omdat het CAF-team geen organisatorisch mandaat had, ligt de verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden van de CAF-medewerkers bij de directeur van het betreffende dienstonderdeel van waaruit zij hun mandaat verkregen.

Uit het onderzoek blijkt dat er vanuit het MT Fraude een sterke focus lag op de (te boeken) resultaten van het team. In de evaluatie van het CAF-team worden bijvoorbeeld de positief beoordeelde eerste resultaten en bevindingen van het team sterk benadrukt. Er wordt besproken hoe de resultaten voor 2014 (en verder) verbeterd konden worden, met een focus op «sneller doorpakken», en het «treffen van efficiënte maatregelen in het stoppen van facilitators». In de bespreking van de evaluatie wordt de vraag gesteld of de aanpak niet verder uitgebreid dient te worden en op andere onderwerpen van toepassing kan zijn. Het onderzoek laat niet zien of de instrumenten (het «receptenboek») of de werkwijze van het CAF-team ter discussie werden gesteld. Met de beschikbare documentatie kan niet worden vastgesteld of kritische vragen zijn gesteld over de manier waarop er selecties werden gemaakt of onderzoeken werden uitgevoerd. Na afronding van deel twee van het onderzoek kan er meer duidelijkheid ontstaan of hier aanleiding toe was.

Ten slotte blijkt uit het onderzoek de opdracht om het team experimenteel te laten werken, zolang de experimenten bekend waren en afgestemd waren met het MT Fraude. Er werd in de nadere invulling van het startdocument een nadrukkelijke opdracht gegeven om de grenzen op te zoeken, creatief te zijn, «zaken uit [te] proberen die niet alledaags zijn», en methoden te gebruiken waarvan «de juridische kaders nog niet helemaal zijn uitgekristalliseerd». In het plan van aanpak is aangegeven «Als niet op voorhand duidelijk is dat iets niet mogelijk is binnen de huidige regel-

geving, doen we het.» Daarbij vermeldt het onderzoek dat de borging van deze grenzen plaatsvond via de advisering van de formeel rechtsdeskundigen bij het CAF-team die onderdeel uitmaakten van de vaktechnische infrastructuur. Daarnaast nam de directeur Vaktechniek deel in de begeleidingsgroep in zijn rol als adviseur waarbij het MT Fraude verantwoordelijk was voor de genomen besluiten. Ook geeft het voormalig CAF-team in reactie in het onderzoek aan dat er niet over grenzen heen is gegaan.

Ik acht het risicovol om als management een team aan te sporen tot het opzoeken van grenzen. Om te garanderen dat medewerkers binnen de grenzen van de wet hun werk uitvoeren, dienen een goede organisatiestructuur en waarborgen in plaats te zijn. Zo kunnen grenzen worden bewaakt en kunnen dilemma's worden besproken in het juiste gremium. Bij de toetsing van de CAF-dossiers in het tweede deel van het onderzoek kan er meer duidelijkheid ontstaan over de manier waarop het CAF-team daadwerkelijk werkzaamheden uitvoerde.

Conclusie

Ik ben KPMG erkentelijk voor dit eerste deel van het onderzoek, waarmee een beter inzicht is ontstaan in de werkwijze en tijdlijn van het voormalig CAF-team. De werkzaamheden van het CAF-team zijn sinds 3 juli 2020 stopgezet. Het onderzoek geeft een beeld van een team waarvan ophanging en aansturing wisselde met de reorganisaties in deze periode. Besluitvorming en besprekingen over het team zijn beperkt vastgelegd. Dit was onderdeel van een informele cultuur bij de Belastingdienst. Uit het onderzoek blijkt ook dat de rol van het CAF-team zich formeel beperkte tot het onderzoeken van aangeleverde signalen, en het uitbrengen van niet-bindend advies aan het betrokken dienstonderdeel. Met de kennis van nu acht ik het niet gewenst dat er bij een team met een dergelijke specifieke opdracht de besluitvorming over en de sturing op de werkzaamheden slechts beperkt is vastgelegd.

Hoewel dit eerste deel een inkijk geeft in de governance en werkwijze van het CAF-team als geheel, kan op basis van de vastgelegde stukken bijvoorbeeld niet worden geconcludeerd of de werkelijke uitvoering van de werkzaamheden door het CAF-team gelijk was aan de uitgesproken ambitie in de startdocumenten. Daarom is het belangrijk dat ook het tweede onderdeel van het onderzoek wordt uitgevoerd voordat er conclusies getrokken kunnen worden. In het tweede deel van het onderzoek zullen de CAF-dossiers aan de hand van een door KPMG te ontwikkelen toetsingskader getoetst worden, zodat er zicht ontstaat op de specifieke werkzaamheden die het CAF-team uitvoerde, de vastlegging in de dossiers, en de adviezen die het CAF-team gaf voor de opvolging op deze dossiers. Als dit onderzoek is afgerond kan er met meer zekerheid worden geconcludeerd hoe het CAF-team in de uitvoering te werk is gegaan. Naar aanleiding van dit tweede deel van het onderzoek zullen er ook definitieve conclusies worden getrokken over de werkwijze van het voormalig CAF-team.

Daarbij merk ik op dat het onderzoek zich zal beperken tot de werkzaamheden van het CAF-team, en niet zal ingaan op de opvolging die aan het advies van het CAF-team werd gegeven door de dienstonderdelen en de gevolgen die deze opvolging had voor burgers. Ik verwacht het tweede deel van het onderzoek aan het eind van dit jaar met uw Kamer te kunnen delen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij