

Daarover is opgemerkt:

“Dat onderschatten we niet. In overleg met vertegenwoordigers van de diverse belanghebbenden zullen we dit (na)werk zo goed mogelijk in beeld brengen, daarin gezamenlijk keuzes maken en zo nodig knelpunten voorleggen aan het MT.”

2.5.5 Relatie met de Anti Fraude Box (AFB)

In de toelichting is de volgende toelichting opgenomen over de relatie met de AFB:

“We maken gebruik van de maatregelen die inmiddels -mede door toedoen van de AFB- additioneel mogelijk zijn gemaakt of binnenkort mogelijk worden. Hierin zitten o.a. nieuwe ‘recepten’, die nog niet overal binnen de dienst even bekend zijn en nog niet als een gebruikelijke methodiek van stal worden gehaald. Het CAF-team kan daarin dienen als vliegwiel. Anderzijds experimenteren we met nog aanvullende methodieken die wellicht weer zouden kunnen leiden tot toekomstige maatregelen. Ook doen we ervaringen op waaruit suggesties voor toekomstige maatregelen kunnen komen, waarmee AFB weer verder kan.”

2.6 Teambezetting CAF-team

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-team) uit circa dertig leden.

Het CAF-team had in 2013 één teamleider vanuit Belastingen en één teamleider vanuit FIOD.

Eén teamleider had een voltijdfunctie bij het CAF-team, voor de overige kern- en schilteamleden was dit een deeltijdfunctie naast hun functie bij een dienstonderdeel van de Belastingdienst.

Eind 2013 bestond de kern van het CAF-team uit twee teamleiders en diverse leden vanuit een aantal dienstonderdelen van de Belastingdienst. Dit betreft de volgende dienstonderdelen:

- MKB
- Particulieren
- Toeslagen
- FIOD (accountmanager)

Daarnaast waren er gedurende het bestaan van het CAF-team gelijktijdig één of meerdere formeel rechtsdeskundige(n) betrokken vanuit Belastingen. Deze functionarissen dienden als vraagbaak voor formeelrechtvraagstukken en namen deel aan de CAF-teamoverleggen.

Voor de leden van de schil was de functie bij het CAF-team op oproepbasis. Dit betrof medewerkers (van regiokantoren) van de Belastingdienst van de dienstonderdelen MKB, Particulieren, Toeslagen en FIOD alsmede een invorderaar.

In interviews is aangegeven dat gedurende de looptijd van het CAF-team de bezetting van het kernteam is aangevuld met een secretaris. In de bezetting van de permanente schil hebben gedurende de looptijd van het CAF-team wijzigingen plaatsgevonden op basis van voornamelijk uitdiensttreding en functiewisselingen. De bezetting van de flexibele schil is met name door pensionering lager geworden.

Uit e-mailcorrespondentie aangetroffen in de CAF-dossiers, is niet eenduidig op te maken wanneer personen die parttime in het CAF-team zaten vanuit de CAF-rol of vanuit de dienstonderdeelrol intern communiceerden, bijvoorbeeld op basis van gebruik van handtekeningen. In het wederhoor is aangegeven dat handtekeningengebruik voor interne communicatie vormvrij was. Voor formele externe communicatie gebaseerd op wettelijke bepalingen en formele externe communicatie met een rechtsgevolg is de wijze van ondertekening voorgeschreven. Dit type communicatie werd niet gevoerd door het CAF-team, mede gelet op het feit dat het CAF-team geen organisatorische eenheid was.

2.7 CAF-weekverslagen

Vanaf de start van het CAF-team stelde een teamleider wekelijks een geanoniseerd verslag op om diverse functionarissen op de hoogte te stellen van de activiteiten van het CAF-team. De verspreidingskring in 2013 bestond uit de leden van de begeleidersgroep en twee overige functionarissen van de Belastingdienst, waaronder de landelijk fraudecoördinator. Daarnaast werden de weekverslagen binnen het CAF-team zelf gedeeld.

In interviews is door het CAF-team aangegeven dat binnen de Belastingdienst verantwoording over de uitgevoerde werkzaamheden werd afgelegd middels deze weekverslagen.

KPMG heeft voor 2013 zestien weekverslagen en een jaaroverzicht ontvangen. Het eerste weekverslag is van 6 september 2013, hierin is voornamelijk een toelichting opgenomen van het CAF-team in wording alsmede de eerste zaken die in behandeling kunnen worden genomen.

Uit de latere weekverslagen komt naar voren dat per dienstonderdeel toelichting wordt gegeven op de stand van zaken van onderhanden casuïstiek van het CAF-team. Daarnaast is zichtbaar dat toelichting wordt gegeven op meer algemene zaken en voortgang, zoals samenwerking met externe partijen zoals IND en GGD, de aanpak die het CAF-team hanteert en ontwikkeling van (standaard)analyses.

De weekverslagen geven het beeld weer van de keten waarvan het CAF-team een onderdeel was, zo staan in weekverslagen toelichtingen opgenomen van werkzaamheden die binnen dienstonderdelen zijn uitgevoerd, zoals het stopzetten en terugvorderen van toeslagen door Toeslagen en of rechtszaken die worden gevoerd, naar aanleiding van CAF-onderzoeken. Dit maakt het mogelijk dat de rol van het CAF-team breder wordt geïnterpreteerd dan in de startdocumenten – toegelicht in de paragrafen hiervoor – is uiteengezet, en breder wordt geïnterpreteerd dan in de praktijk het geval was.

De stijl van de weekverslagen is informeel van aard en heeft in het publieke debat voor ophef gezorgd, zie onder andere de Kamerbrief van de staatssecretaris van Financiën op 15 november 2019³⁰.

In de verslaglegging van een MT Fraude-vergadering op 3 februari 2014 is zichtbaar dat in het MT Fraude de stijl van de weekverslagen ter discussie is gesteld. De directeur Toeslagen vraagt aandacht voor de toon van de weekverslagen en verzoekt om de toonzetting meer feitelijk te maken. Actie hiervoor is bij de algemeen directeur Belastingen gelegd. In het wederhoor heeft de directeur Toeslagen aangegeven geen opvolging van deze actie te hebben gezien. De teamleider van het CAF-team vraagt per e-mail ter opvolging van dit punt aan de algemeen directeur Belastingen en de directeur FIOD of de schrijfstijl moet worden aangepast, waarop van beiden het schriftelijk antwoord komt dat dit niet nodig is. De directeur FIOD heeft in het wederhoor aangegeven dat hij op dat moment de schrijfstijl niet storend vond. De schrijfstijl van de weekverslagen is naar aanleiding van voorgaande discussie niet aangepast.

De weekberichten geven een geanonimiseerd, overkoepelend beeld van de CAF-dossiers. KPMG gaat daarom niet in detail in op de verslaggeving van de weekberichten, omdat in deel 2 van het onderzoek per individueel CAF-dossier in detail is opgenomen wat de relevante feiten en omstandigheden zijn op basis van het CAF-dossier.

2.8 Verspreiding kennis van werkzaamheden CAF-team

Op diverse momenten gedurende het bestaan van het CAF-team zijn diverse personen vanwege hun functie geïnformeerd over de werkzaamheden van het CAF-team. In 2013 zag dit toe op het informeren van de staatssecretaris van Financiën en de DG Belastingdienst.

Op 29 september 2013 verzoekt de landelijk fraudecoördinator van de Belastingdienst per e-mail aan onder andere het CAF-team om de DG Belastingdienst bij te praten over de stand van zaken rond fraudebestrijding, ten behoeve van een algemeen overleg op 17 oktober 2013 tussen de Staatssecretaris en de Tweede Kamer. Specifiek verzoekt de landelijk fraudecoördinator om een bijpraatsessie op 9 oktober 2013 met de Staatssecretaris over de resultaten van de diverse fraudeteams van de Belastingdienst, zoals van het AFB en de eerste resultaten van het CAF-team. Het CAF-team wordt in de e-mail verzocht om een bijdrage te leveren inzake de stand van zaken van het CAF-team. KPMG heeft geen notulen van dit overleg ontvangen.

2.9 CAF Tussenevaluatie

In december 2013, circa vier maanden na de start van het CAF-team, vindt een tussenevaluatie van het CAF-team plaats. KPMG verwijst naar de inleidende paragraaf in paragraaf 2.3 voor een toelichting op het perspectief waarin de tussenevaluatie van het CAF-team moet worden geplaatst blijkens het wederhoor. Het CAF-team heeft toegelicht dat de algemeen directeur Belastingen in een begeleidersgroepoverleg heeft verzocht om een evaluatie van het CAF-team te houden.

³⁰ Kamerstukken II, 2019/20, 31066 nr. 538.

Directoraat-generaal Belastingdienst

Tussenrapport onderzoeksvraag deel 1a inzake Onderzoek Werkwijze CAF
Den Haag, 28 juni 2023

Hiertoe heeft het CAF-team een memo opgesteld met de titel 'CAF tussenevaluatie / bespreeknotitie MTB2'³¹ (hierna: CAF Tussenevaluatie). De CAF Tussenevaluatie is ter inbreng en bespreking aangeboden voor de MTB2-vergadering op 10 januari 2014. In de CAF Tussenevaluatie is aangegeven dat *"we [CAF] onze ervaringen/bevindingen delen en afstemming zoeken voor de lijn in 2014. Uitgangspunt: CAF is tijdelijk en activiteiten waar mogelijk terug naar de organisatie brengen"*.

In de CAF Tussenevaluatie zijn de volgende koppen opgenomen: 'Bespreekpunten', 'Toelichting', 'Intelligence', 'Strafrecht' en 'Communicatie'. Deze zijn hierna op hoofdlijnen toegelicht.

2.9.1 Bespreekpunten

Onder bespreekpunten is in de CAF Tussenevaluatie opgenomen dat het CAF-team een paar zaken wil voorleggen c.q. bevestigd wil zien:

- De werkwijze dat het CAF-team een 'paar zaken' oppakt, waarna het CAF-team een en ander zo snel mogelijk probeert te beleggen in de staande organisatie. Het CAF-team stelt hierbij de randvoorwaarde dat als deze werkwijze wordt bevestigd, de lijn per opgepakt fenomeen (vijf in totaal) moet gaan meedenken over hoe zaken op welke wijze in te bedden in de organisatie. Indien er geen sprake is van overdracht, stelt het CAF-team dat zijn bezetting 'steviger' moet worden. Dit betekent dat een groter team nodig is.
- Het CAF-team wil graag advies over hoe om te gaan met de gekozen CAF-werkmethode en de cultuurelementen die het CAF-team signaleert. Daarbij is opgenomen: *"hoe zouden we kunnen bereiken dat in meer gevallen geschakeld wordt naar sneller doorpakken en een snellere aanpak? Met andere woorden hoe borgen we dit in een organisatie die qua werkwijze behoorlijk voorzichtig lijkt te zijn geworden. Wat is daarvoor nodig? Wie pakt dit op?"*
- Het CAF-team hoort graag of het MTB2 een rol voor het CAF-team ziet weggelegd ten aanzien van het onderwerp 'Gefingeerde dienstbetrekkingen'. Dit is een onderwerp dat is benoemd in de Fraudebrief van de minister van Veiligheid & Justitie³².

2.9.2 Toelichting

Het CAF-team geeft in de CAF Tussenevaluatie met een aantal paragrafen een toelichting op wat het CAF-team doet en hoe. In de CAF Tussenevaluatie is opgenomen dat het CAF-team zich op de volgende vijf onderwerpen richt (zie voor een nadere toelichting op deze onderwerpen pagina 43):

- Toeslagen.
- Systeemfraude Inkomstenheffing (IH).
- Buitenlandproblematiek.

³¹ Het MT Belastingen 2 (MTB2) is een gremium van het Belastingdienst-onderdeel Belastingen gericht op handhaving, vaktechniek, toezicht en fraude. Zie voor nadere toelichting paragraaf 3.1.1.

³² Kamerstukken II, 2013/14, 17050 nr. 450.

Directoraat-generaal Belastingdienst

Tussenrapport onderzoeksvraag deel 1a inzake Onderzoek Werkwijze CAF
Den Haag, 28 juni 2023

- Veelplegers.
- Donkerrode fiscale dienstverleners.

Een mogelijk zesde onderwerp zouden de zogenoemde gefingeerde dienstverbanden kunnen zijn.

In de CAF Tussenevaluatie staat dat de onderwerpen parallel aan elkaar lopen en zijn geprioriteerd in het handavingsarrangement. Binnen de onderwerpen heeft het CAF-team een aantal fenomenen in beeld gebracht (bijvoorbeeld geen eigen bijdrage, te hoge opvanguren, onkostenvergoedingen). Daarbij is opgemerkt:

“Aan de hand van een aantal praktijkervaringen leggen we de aanpak na enige tijd weer terug in de organisatie. Liefst zo veel mogelijk aan de voorkant. Onderwerp fictieve dienstbetrekkingen (ook een vorm van systeemfraude) is belegd bij LTO/Manifestgroep³³.”

In de CAF Tussenevaluatie is omschreven dat de kracht van het CAF-team in essentie is om:

- snelle en actuele eerste analyses van facilitators en klanten te maken, waarbij is toegelicht *“breed klantbeeld facilitator mbv relatiescan/vermogensscan en klanten via blauwdruk m.b.v. intelligence”*;
- fysieke waarnemingen door medewerkers van de CAF-schil (*“buitenmedewerkers”*) te laten uitvoeren om werkelijke situaties inzichtelijk te maken;
- per facilitator een plan van aanpak op maat te formuleren;
- snelle uitvoering te laten plaatsvinden, waarbij is toegelicht *“met bij voorkeur een belangrijke rol voor invordering (geeft maximaal effect)”*.

Daarbij is toegelicht dat de CAF-aanpak subjectgericht (*“over alle middelen heen”*), effectgericht (*“hoe ‘help’ je de facilitator het meest”*) en efficiënt (*“aanpak van facilitators heeft vaak impact op vele duizenden klanten”*) is. Focus van het CAF-team is om een facilitator te stoppen.

De invalshoek van het CAF-team is in de CAF Tussenevaluatie omschreven als ‘gericht op de combinatie van gegevens in de aangiften van de klanten van de facilitator gezamenlijk’. In de CAF Tussenevaluatie is opgenomen dat dit zicht geeft op de modi operandi van de facilitator en op de belangen die er in totaal mee gemoeid zijn. Daarbij is toegelicht:

“Individuele aangiften blijven vaak onder onze radar, terwijl de misstanden per facilitator (alles bij elkaar opgeteld) behoorlijk fors kunnen zijn. Onze selectiesystemen zijn momenteel nog niet adequaat ingericht, om daarin optimaal te kunnen ondersteunen.

³³ In het wederhoor is de volgende context bij deze passage gegeven: LTO is een team binnen Belastingen en de Manifestgroep en is een overheidsbreed gremium zonder bevoegdheden.

Directoraat-generaal Belastingdienst

Tussenrapport onderzoeksvraag deel 1a inzake Onderzoek Werkwijze CAF
Den Haag, 28 juni 2023

Het CAF receptenboek kan straks voor de staande organisatie een leidraad zijn, hoe je foute jongens en meisjes anders (efficiënter) kunt aanpakken, zeker als strafrecht geen optie is en er geen capaciteit is voor diepgravende langlopende onderzoeken (overigens is onze ervaring tot op heden dat dit lang niet altijd nodig is). Ook denken we mee in toekomstige maatregelen aan de voorkant.”

Onder de subkop ‘Cultuuraspecten/gewoontes/belemmeringen’ is toegelicht dat het CAF-team in de uitvoering tegen een aantal zaken aanloopt. Dit betreft de volgende constatering van het CAF-team:

- Medewerkers van de Belastingdienst zoeken meer zekerheid dan nodig zou zijn voordat medewerkers ‘naar buiten’ in actie komen.
- Medewerkers van de Belastingdienst geven elkaar relatief veel tijd om stappen nader uit te werken.
- Intelligence en Uitvoering staan vaak nog ver van elkaar af en Intelligence zit nog teveel verdeeld.
- Geen van de Intelligence-partners zou het ‘complete plaatje’ kunnen leveren op het moment van het schrijven van de CAF Tussenevaluatie.
- Van strafrecht wordt teveel verwacht en daar waar strafrecht wordt toegepast denken men in losse zaken in plaats van in te bereiken effecten met behulp van deze zaken.

In de CAF Tussenevaluatie is onder deze subkop tevens een toelichting gegeven van de werkwijze van het CAF-team, namelijk dat het CAF-team soms als vliegwiel dient voor projecten die moeizaam op gang kwamen. Voorbeelden die hierbij zijn genoemd zijn ‘veelplegers’ en ‘donkerrode adviseurs’. In de toelichting die volgt is aangegeven dat momenteel ‘de foute facilitators’ veelal worden opgespoord via IP-adresanalyse en via grote hoeveelheden mutaties op bepaalde bankrekeningen. In de CAF Tussenevaluatie is toegelicht dat deze methoden indirect zijn en “eindig lijken”. Daarbij is opgemerkt:

“Om in de toekomst foute facilitators te kunnen opsporen is het CRUCIAAL dat bij binnenkomst van aangiften de herkomst (de digitale identiteit van de inzender) eenduidig wordt vastgelegd. Dit punt hebben wij aangekaart bij de AFB, bij CA en ook bij onze begeleidingsgroep!”

In de CAF Tussenevaluatie staat dat ondanks de geschetste belemmerende aspecten, de CAF-werkwijze goed aanslaat. In de CAF Tussenevaluatie is gesteld dat de positionering van het CAF-team, namelijk direct onder het MT Fraude, daarbij helpt.

Onder de subkop ‘Doelgroepen/fenomenen’ is omschreven dat het CAF-team een beperkt aantal keren de aanpak van een fenomeen initieert of ondersteunt, waarna de aanpak voor ‘volgende gevallen’ zo snel mogelijk moet worden verankerd in de organisatie. Na verankering kan het CAF-team zich zo nodig weer richten op andere fenomenen. De CAF Tussenevaluatie licht toe dat het aanbod van soortgelijke zaken nu al te veel is om als CAF-team te kunnen begeleiden. In de CAF Tussenevaluatie zijn de vragen opgeworpen “hoeveel zaken we per fenomeen willen doen, hoe we deze medeverantwoordelijkheid inrichten en hoe we de/onze ervaringen/kennis borgen?”

Per fenomeen is een inhoudelijke toelichting gegeven op wat het fenomeen behelst en welke acties zijn ondernomen door het CAF-team en betreffende dienstonderdelen:

1 *“Toeslagen (3 actuele fenomenen): KOI, GOB, en huurtoeslagen*

Korte analyse: Toeslagen had/heeft zelf geen toezichts/“buiten”mensen. Toeslagen heeft op zich een goede intelligencepositie. De kracht van de CAF aanpak tot op heden zit in de regel in de combi met MKB. Toeslagen kan vaak niet zelf zeer direct doorpakken, MKB kan dat vaak wel, via het traject van (conserverende) aanslagen en invordering. Wetgeving per 1 januari maakt de aanpak voor Toeslagen zelf slagvaardiger. De aanpak die wij nu toepassen is redelijk helder en uit te werken in een (good) practise, waarmee de staande organisatie verder kan (mits capaciteit is gealloceerd en werkstromen worden ingeregeld).

2 *Systeemfraude IH*

Is reeds een lopend traject (individuele zaken worden al stopgezet (niet vlekkeloos, overigens), ook op de facilitator zat en zit al de nodige aandacht) met daarop een projectleider en capaciteit in het P-segment. Rol CAF: snellere aanpak en meer aandacht voor aanpak bepaalde fenomenen. Traditionele lijn was meer gericht op SO/TPO/Strafrecht, CAF helpt mee om afbuigingslijnen te kiezen. We zoeken (en vinden) andere en snellere interventies.

3 *Buitenlandproblematiek*

Werd voorheen vooral via de individuele aangifteselectie behandeld, hetgeen dus betekende: meestal niet omdat de individuele aangifte vaak een relatief gering belang had. Voor de facilitator maken vele kleintjes echter een zeer lucratieve business. Op facilitator niveau bekeken gaat het om substantiële belangen! De afzonderlijke unit in Heerlen maakt het mogelijk om de aanpak van deze problematiek in de toekomst toe helder te beleggen binnen de staande organisatie. Daarom hebben wij om een PL Heerlen Buitenland verzocht. Deze wordt geleverd en schuift m.i.v. januari aan.

4 *Veelplegers*

Deze groep is in eerste instantie gericht op zelfverrijking. Zijn daarmee ook niet direct een doelgroep die door het CAF-team wordt aangepakt. Wel als hier bijvoorbeeld altijd eenzelfde boekhouder of notaris bij betrokken is. De aanpak van deze doelgroep wordt wel mede door het CAF-team ondersteund. De PL van het project veelplegers is tevens kernteamlid van het CAF-team. Door de competentie van een veelpleger op één plek in de organisatie te beleggen en van hieruit regie te laten voeren op e.v.t. te ondernemen acties kan een zuivere subjectgerichte benadering tot stand worden gebracht. Ook zijn versnellingen in de aanpak aan te brengen door intensivering van de contacten met bijvoorbeeld KR en KVK. Het borgen van de subjectgerichte aanpak en het borgen van de inzet van evt capaciteit zijn de belangrijkste KSF. Dit zou in de MKB organisatie worden ingebed moeten worden.

5 Donkerrode Fd's³⁴

Plannen voor een aanpak hierop lagen er al een tijdje. Ook zijn er in potentie spelers aangewezen om hier aandacht aan te besteden. Intelligence wijst ze aan. Accountteam intermediairs is eigenaar, maar vaak hebben zij niet de directe achtergrond om ook de FD stevig aan te pakken. Daarom is een combi met de TBA teams noodzakelijk. Daarbij ontwikkelt het CAF-team samen met deze mensen een modelaanpak: Hoe raak ik iemand (in combi met zijn klanten) het snelst en het hardst, zodat hij stopt. In beginsel moet ook dit goed in de staande organisatie in te bakken zijn. Maar voor nu is nog wel tijdelijk een PL nodig. Daarnaast zijn er vergelijkbare projecten op dienstverleners. Afstemming en coördinatie daarvan zal begin 2014 plaatsvinden.”

Het CAF-team heeft in interviews toegelicht dat het onderwerp ‘donkerrood’ is ontstaan bij de directie MKB en dat het doel van dit project is om interne en externe signalen te behandelen over ernstig niet-compliant gedrag van fiscale dienstverleners en/of hun klanten, om een duurzame verbetering van de kwaliteit van de aangiften te bewerkstelligen. Het CAF-team geeft daarbij aan dat de projectorganisatie van MKB het CAF-team heeft verzocht te ondersteunen bij het realiseren van de doelstellingen van het project.

2.9.3 Intelligence

In de CAF Tussenevaluatie is onder dit onderwerp opgenomen dat het CAF-team meer doet dan de aanpak op de hierboven genoemde vijf fenomenen. Het CAF-team completeert namelijk ook klantbeelden door signalen van Toeslagen “langs de andere systemen te halen en vice versa”. Daarbij is opgemerkt dat niet veelvuldig het beeld naar voren komt dat fraudeurs met “alles tegelijk aan de slag zijn, vaak hebben ze een specialisme ontwikkeld”. Hierna volgt een toelichting hierop:

“Bij buitenland lijkt de combi IH en toeslagen vaker een hogere trefkans te hebben, maar dat is inherent aan het gebrek aan relevante contra informatie. Dit probleem is nadrukkelijk bekend bij de AFB. Voorbeeld: Om de hoogte van de zorgtoeslag te bepalen zijn de inkomens van de fiscale partners relevant. Vaak weten wij die niet omdat de partner in het buitenland zit. Het aflopen van de diverse intelligenceafdelingen moet voorlopig nog even op deze wijze volgehouden worden, maar vooral moet worden bewerkstelligd dat klantbeelden breder en de profiling sterker wordt. Een afzonderlijke PL (hoog in de organisatie geborgd) zou dit ons inziens tot zijn permanente opdracht moeten beschouwen. Er zijn veel partijen in de intelligence werkzaam die allemaal afzonderlijk goed werk doen. Maar nog te weinig synergie. Ook zien wij nog kansen om dit werkterrein nader uit te bouwen met BI & A.”

2.9.4 Strafrecht

De CAF Tussenevaluatie omschrijft dat het CAF-team zich richt op ‘administratief/ bestuursrecht’ en dat de FIOD een aantal zaken in het strafrecht zal (blijven) doen.

³⁴ Fiscaal dienstverleners.

Directoraat-generaal Belastingdienst

Tussenrapport onderzoeksvraag deel 1a inzake Onderzoek Werkwijze CAF
Den Haag, 28 juni 2023

Hierbij is toegelicht dat samenhang belangrijk is en dat door aansluiting van de FIOD met het CAF-team afstemmingen makkelijker zijn. Opgemerkt is:

“Binnen de keten zijn deze onderwerpen geprioriteerd en wordt er gewerkt met een nieuwe (landelijke) intake waarbij binnen Belastingdienst (projectleiders/contactambtenaren), FIOD en FP³⁵ de aanpak wordt gecoördineerd.”

2.9.5 Communicatie

In de CAF Tussenevaluatie is aangegeven dat het belangrijk is om intern en extern goed te communiceren, over zowel aanpak en werkwijze als doelen, successen, etc. Daarbij is aangegeven dat er een vraagpunt is ten aanzien van externe communicatie met betrekking tot CAF-onderzoeken. In de CAF Tussenevaluatie is opgenomen dat *“persvoorlichting/buitenwacht verwacht dat CAF zaken strafrechtelijk aangepakt worden. Daarnaast geven we (teveel?) inzicht in de heersende problematiek”*.

In de CAF Tussenevaluatie is geen verwijzing opgenomen naar geldende normen of richtlijnen voor het evalueren van een team. KPMG heeft naar aanleiding van de informatie-uitvraag geen documentatie aangetroffen die een norm of richtlijn voor het evalueren van een team betreft.

³⁵ Functioneel parket. Zie voetnoot 24 voor een toelichting op de samenhang tussen de FIOD en FP (de FIOD werkt onder het gezag van het FP).

3 2014

In dit hoofdstuk is een toelichting opgenomen van de ontwikkelingen in 2014 inzake het CAF-team om inzicht te geven in welke structuur en onder welke waarborgen het CAF-team functioneerde binnen de Belastingdienst.

Het CAF-team is in 2014 het gehele jaar operationeel. In 2014 hebben twee evaluaties van het CAF-team plaatsgevonden met besprekingen in onder meer het MT Fraude.

Voor een nadere toelichting op de uitgevoerde CAF-onderzoeken in 2014 is verwezen naar deel 2 van het onderzoek waarin middels een gestandaardiseerd toetsingskader een overzicht zal worden gecreëerd van de 591 CAF-dossiers die het CAF-team heeft behandeld vanaf 2013.

3.1 CAF tussenevaluatie

3.1.1 Bespreking in MT Belastingen 2

Het MT Belastingen 2 (hierna: MTB2) is een gremium van het Belastingdienst-onderdeel Belastingen gericht op handhaving, vaktechniek, toezicht en fraude. Deelnemers in het MTB2 zijn de algemeen directeur Belastingen, de landelijk directeur MKB en directeuren van MKB, de plaatsvervangend directeur Particulieren, de directeur CAP, de plaatsvervangend landelijk directeur GO, de directeur Vaktechniek en een MT-lid van LTO. In de afsprakenlijst van een overleg van MTB2 op 10 januari 2014 is opgenomen dat een verkennende bespreking plaatsvindt van de aanpak van facilitators door het CAF-team aan de hand van een schets van de ontwikkelingen tot dusver, door de teamleiders van het CAF-team. In de afsprakenlijst is opgenomen:

- *“CAF heeft als doel om snel te reageren en korte klappen uit te delen bij fraude. Het fungeert als vliegwiel. De eerste signalen moeten snel aangepakt worden, terwijl we aan het nadenken zijn handelen we alvast. CAF heeft meerdere mogelijkheden omdat het rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de AD valt. De staande organisatie is soms onvoldoende ingesteld op deze snelheid van handelen en loopt ook tegen formeelrechtelijke beperkingen aan. Hierdoor kan het proces stroperig worden.*
- *Aandacht voor de cultuur en communicatie in de dienst bij deze ontwikkelingen is belangrijk.*
- *Ook persvoorlichting moet meegenomen worden.*
- *Idee om intelligence in te zetten ter ondersteuning van het zichtbaar maken van (nieuwe) fenomenen wordt opgepakt door het CAF.*
- *Het CAF als handhavingswerkwijze zou een instrument van HHR kunnen worden, bijvoorbeeld een specifieke vraag aan het CAF.*
- *Aandacht voor de authenticiteit van berichten heeft de aandacht van IMB / Logius.”*

Ten aanzien van dit agendapunt zijn in de notulen geen specifieke afspraken of conclusies opgenomen. Uit de notulen is niet op te maken of het memo (zie paragraaf 2.9) is ingebracht of besproken bij dit overleg van het MTB2.

3.1.2 Bespreking in MT Fraude

In de MT Fraude-notulen van 3 februari 2014 is zichtbaar dat gereflecteerd is op het CAF-team. De teamleiders van het CAF-team hebben een toelichting gegeven op de werkwijze van het CAF-team. In de notulen is hierover het volgende opgenomen:

“Per fenomeen pakken ze steeds enkele zaken op. Zoeken daarbij de grenzen op. Stellen dan adviezen ten behoeve van de organisatie op hoe hiermee om te gaan.”

Een aantal MT Fraude-leden plaatst hierna een opmerking:

- De algemeen directeur Belastingen schetst in het overleg ‘het dilemma van de CAF aanpak’. In de notulen is opgenomen: *“De facilitators waar zij mee aan de slag gaan hebben een voor 80% fout klantenpakket maar voor 20% is het goed. De dienst richt zich meteen op de 20% goed. CAF is gefocust op het feit dat 80% fout is en wil de facilitator aanpakken. Dit kan ongewenste gevolgen hebben voor de 20% goed”*. In het wederhoor is aangegeven dat dit dilemma voortvloeit uit de ervaring van het CAF-team maar niet specifiek aan het CAF-team dient te worden toegeschreven. In het wederhoor is daarnaast toegelicht dat de ‘80-20-uitspraak’ de volgende nuance kent: het idee was om het onjuist uitkeren van bedragen zo veel mogelijk vooraf te beperken door bij een groep waarvoor het vermoeden bestaat dat uitgekeerde bedragen onjuist zijn, eerder te controleren in plaats van na een lang verloop van tijd achteraf vast te stellen dat uitkeringen onjuist zijn. Hierdoor ontstaat het risico dat individuen waarvoor uitgekeerde bedragen juist zijn, langer op deze bedragen moeten wachten. Het is echter niet de intentie geweest om individuen uitgekeerde bedragen te onthouden indien daar wel recht op bestaat.
- De DG Belastingdienst geeft aan *“kunnen we vergelijkbaar aan de carrouselfraude niet een brief sturen waarin we aangeven dat mogelijk zaken worden gedaan met een foute leverancier. Gewoon blijven proberen en niet te snel beleid willen ontwikkelen. Wel steeds per dossier het dilemma beoordelen en na een belangenafweging oppakken. En dit uiteraard goed documenteren.”*
- De landelijk fraudecoördinator geeft naar aanleiding van de casus kinderopvanginstelling aan dat het een optie is om de uitbetaling van toeslagen te schorsen, en vraagt Toeslagen dit te bekijken. In de notulen is hiervoor een actiepunt opgenomen voor de fraudecoördinator van Toeslagen. Hoe de fraudecoördinator van Toeslagen opvolging heeft gegeven aan dit actiepunt valt buiten de scope van dit onderzoek, omdat dit een actie binnen de structuren en waarborgen van Toeslagen betreft en geen actie van het CAF-team betreft.
- De directeur FIOD schetst de historie van het CAF-team en vraagt of de werkwijze bevalt en of niet moet worden besloten tot het uitbreiden van de CAF-inzet.
- De algemeen directeur Douane vraagt zich af *“of een CAF-aanpak ook geschikt is voor de aanpak van witwassen/liquide middelen problematiek. De vraag is wil je de fraude stoppen of tot een succesvolle vervolging kunnen overgaan. Dit laatste kost wellicht meer tijd.”*

Directoraat-generaal Belastingdienst

Tussenrapport onderzoeksvraag deel 1a inzake Onderzoek Werkwijze CAF
Den Haag, 28 juni 2023

De algemeen directeur Douane heeft ten aanzien van voorgaande in het wederhoor aangegeven dat deze zich kan voorstellen dat betreffende vraag toezag op de systematiek van de aanpak en de vraag of deze systematiek ook zou kunnen werken voor Douane-gerelateerde onderwerpen.

- De algemeen directeur Belastingen geeft aan *“dat tot nu toe handhavingsregie bij belastingen tijd kost. CAF is sneller en zoekt bewust de grenzen van onze mogelijkheden op. Laten de rest van de dienst zien wat mogelijk is. Vaktechniek is aangehaakt en beoordeelt de voorgenomen stappen”*. In de notulen is opgenomen dat de algemeen directeur Belastingen dit als een positieve beweging voor Belastingen ziet.
- De landelijk directeur van de Belastingtelefoon vraagt zich af: *“hoe nemen we de politiek mee zodat die zich realiseren dat er snijverlies kan optreden”*. Hieromtrent is een actiepoint voor de landelijk fraudecoördinator opgenomen. Hoe hieraan opvolging is gegeven, is KPMG niet bekend. De landelijk directeur van de Belastingtelefoon herinnert zich dat hij deze opmerking plaatste naar aanleiding van de eerder in de vergadering besproken ‘80-20-verhouding’. Deze verhouding ging in zijn beleving niet letterlijk om de specifieke verhouding maar om de correcthandelende burgers die – door eigen handelen of handelen door de facilitator – met (tijdelijke) maatregelen geconfronteerd zouden kunnen worden. De landelijk directeur van de Belastingtelefoon vond het van groot belang om bij de politieke leiding te melden dat dit zou kunnen betekenen dat burgers waartegen geen vermoeden van fraude bestond in hun rechten zouden kunnen worden belemmerd doordat tegen hun facilitator een vermoeden van fraude bestond. De directeur van de Belastingtelefoon herinnert zich de term ‘snijverlies’ niet.
- Naar aanleiding van een voorbeeld bij kantoor buitenland geeft de algemeen directeur Belastingen aan dat *“wij normaliter de aangifte als vertrekpunt nemen voor ons toezicht. Middels selectieregels worden deze uitgeworpen voor beoordeling. CAF kijkt andersom en proberen vooraf te kijken”*. De DG Belastingdienst geeft aan dat dit een ontwikkeling richting subject-gerichte aanpak is en *“we gaan nu personen vooraf selecteren om te toetsen”*.

De algemeen directeur Belastingen vat de resultaten en impact van het CAF-team samen, in de notulen is dit als volgt opgenomen:

- *“CAF vooral tijdelijk laten doorgaan*
- *De CAF werkwijze wordt geaccepteerd en als positief ervaren*
- *Het CAF heeft een positieve en structurele invloed op handhaving*
- *Binnen belastingen wordt nu gediscussieerd over minder uitworp behandelen en meer inzet veelpleger aanpak*
- *HHR traditioneel ook versnellen*
- *We hebben subjectgerichte aanpak op de agenda staan”*.

CAF brengt een aandachtspunt in dat als volgt is omschreven in de notulen: *“de follow-up. CAF kan aanslagen opleggen, de eventuele bezwaarschriften worden echter elders behandeld. Hoe borg je dat de aanpak in de gehele keten goed blijft gaan”*.

In het wederhoor is aangegeven dat met dit aandachtspunt feitelijk is bedoeld dat medewerkers die voor het CAF-team werken, vanuit hun bevoegdheden en binnen de structuren en waarborgen van de dienstonderdelen waar zij ook werkzaamheden verrichten, aanslagen kunnen opleggen.

In de notulen is opgenomen dat de directeur Toeslagen aangeeft dat Toeslagen *“in het CAF een prima aanvulling ziet op hun activiteiten”* en dat Toeslagen denkt aan het inrichten van een *‘produktiestraat’* achter het CAF-team. Hieraan is een actiepoint in de notulen opgenomen voor de fraudecoördinator van Toeslagen. Daarnaast is opgemerkt dat de CAF-dossiers worden ingebracht in het risicoselectiemodel van Toeslagen. In het wederhoor licht de directeur Toeslagen toe dat Toeslagen aanvankelijk niet enthousiast was geweest over het CAF-team, vooral vanwege zorg over de bestuurlijke ophanging en daarmee het risico op inmenging in Toeslagen-processen. Later was Toeslagen echter wel enthousiast, mede doordat geen inmenging in de Toeslagen-processen bestond. De directeur Toeslagen licht toe dat het werk dat via het CAF-team naar Toeslagen kwam, is verricht door eigen Toeslagen-teams, zijnde IST-teams (dit zijn speciale teams binnen Toeslagen die opvolging geven aan de bevindingen van het CAF-team). Hoe de fraudecoördinator van Toeslagen opvolging heeft gegeven aan dit actiepoint valt buiten de scope van dit onderzoek omdat dit een actie binnen de structuren en waarborgen van Toeslagen betreft en geen actie van het CAF-team betreft.

Het CAF-team licht toe dat het CAF-team *“ook met veelplegers en ‘rode’ adviseurs”* aan de slag gaat. In het wederhoor is aangegeven dat deze stelling in de praktijk niet tot uitwerking kwam, betrokkenheid van het CAF-team bij deze thema's is van korte duur geweest mede doordat deze thema's zich minder goed bleken te lenen voor de CAF-aanpak.

In de notulen is opgenomen dat de DG Belastingdienst als conclusie op het agendapunt aangeeft dat *“de activiteiten van het CAF worden voortgezet. De complimenten voor het goede werk van het team. Wellicht nieuw CAF voor andere onderwerpen”*. In de notulen is hieraan een actiepoint gekoppeld voor de algemeen directeur Belastingen en de directeur FIOD.

De secretaris van het MT Fraude heeft aangegeven dat ten behoeve van het evalueren van het CAF-team een evaluatiedocument is ingebracht in het MT Fraude. Volledigheidshalve merken wij op dat uit de notulen niet blijkt dat dit specifiek het in paragraaf 2.9 beschreven memo betreft.

3.2 Evaluatie

In de periode april - juni 2014 is door het CAF-team in een aantal versies een evaluatie van het CAF-team geschreven ter bespreking met diverse directeuren en ter inbreng aan het MT Fraude op 7 juli 2014. Uit e-mailcorrespondentie van het CAF-team met een beleidsmedewerker uit het team van de algemeen directeur Belastingen komt naar voren dat het evaluatiedocument vóór 2 juli 2014 is besproken met de begeleidingsgroep, een MT-lid van Toeslagen en met de directeur FIOD. Het CAF-team geeft in een e-mail aan dat uit deze besprekingen het unanieme beeld naar voren komt dat het CAF-team langer door zou moeten gaan. De plaatsvervangend directeur Toeslagen met handhaving in de portefeuille kan zich niet herinneren of zij het betreffende MT-lid is waaraan is gerefereerd.

Directoraat-generaal Belastingdienst

Tussenrapport onderzoeksvraag deel 1a inzake Onderzoek Werkwijze CAF
Den Haag, 28 juni 2023

Wel herinnert deze plaatsvervangend directeur Toeslagen zich dat de evaluatie heeft plaatsgevonden en dat binnen de directie Toeslagen in 2014 unaniem het beeld bestond dat de werkzaamheden van het CAF-team langer zouden moeten doorgaan.

De evaluatie ter inbreng aan het MT Fraude betreft twee documenten: een overkoepelende evaluatie en een bijlage met de titel 'Van CAF naar Fiscale Brandweer?'. Deze evaluatie, circa een jaar na oprichting van het CAF-team, diende ertoe dat het MT Fraude kon beslissen of en zo ja, hoe verder te gaan met het CAF-team.

In de evaluatie is beschreven dat in september 2013 naar aanleiding van besluitvorming in het MT Fraude het CAF-team is gestart en dat nu het CAF-team *"bijna een jaar draait een goed moment [is] om stil te staan bij de tot nu toe bereikte resultaten, eventuele knelpunten en een gesprek te voeren over 'hoe verder'"*. In het document is verwezen naar de bijlage die door het CAF-team is voorbereid. Daarbij is aangegeven dat dit document is besproken met de begeleidingsgroep vanuit Belastingen, een lid van het MT Toeslagen en de directeur FIOD.

Resumerend is de toon van de evaluatie positief, er is toelichting gegeven over de toegevoegde waarde en mogelijke verlenging van het CAF-team en verbreding van de CAF-aanpak. In de evaluatie zijn de volgende hoofdlijnen opgenomen inzake resultaten:

- *"Het CAF heeft in het afgelopen jaar zijn toegevoegde waarde bewezen*
- *Deze meerwaarde zit met name in de aanjaagfunctie om op een andere manier met fraudesignalen om te gaan: snel, experimenteel en actueel acteren op bestaande en nieuwe fenomenen*
- *Daarbij heeft het CAF als een positieve (operationele) verbindingsschakel tussen de verschillende dienstonderdelen gefunctioneerd*
- *De (redelijk) onafhankelijke positie zorgt tevens voor een positief te duiden 'luis in de pels-rol'*
- *Een mogelijke verbreding van het speelveld, bijvoorbeeld door het multidisciplinaire karakter daarvan te verbreden naar andere onderdelen binnen of buiten de Belastingdienst is punt van overweging."*

Opgenomen bespreekpunten in de evaluatie bestaan uit drie hoofdvragen:

- *"Gaan we met het CAF door?"*
- *Zo ja, doorgaan in huidige vorm en inhoud, 'smaller' of 'breder'*
- *Focus CAF: vraaggestuurde operationele club of ook gericht op zelf bijvoorbeeld via intelligence vergaren van fraudesignalen."*

In de evaluatie is in nader detail een toelichting opgenomen op de bespreekpunten:

- *"Krijgt het CAF een vervolg/nieuwe periode? CAF is nu een tijdelijke hulponderdeel, maar zoals blijkt kan een dergelijke club die onafhankelijk opereert tussen de diverse dienstonderdelen een structurele toegevoegde waarde hebben. Zien we het als tijdelijk, maar dan wat langer of zou het een meer structurele plek binnen de organisatie moeten krijgen?"*

Directoraat-generaal Belastingdienst

Tussenrapport onderzoeksvraag deel 1a inzake Onderzoek Werkwijze CAF
Den Haag, 28 juni 2023

- *Welke elementen vallen onder de opdracht? Opdracht CAF zou zowel innovatief kunnen zijn op fenomenen, maar daarnaast ook regisserend richting een snelle interventie service die ingeregeld moet worden (als het goed is al is) in de fraudeteams MKB. M.a.w. CAF begeleidt ook nog een tijdje deze manier van werken, kruisbestuiving.*
- *Blijft dit binnen de huidige clubs of zou dit nog uit te breiden zijn bijvoorbeeld multidisciplinair met meerdere (overheids)partijen?*
- *Onafhankelijke positie heeft zijn toegevoegde waarde bewezen: de ophanging nu is onafhankelijk van een dienstonderdeel, met directe aansturing namens MT Fraude door AD Belastingen.*
- *Inmiddels heeft Belastingen/MKB bij de inrichting van de nieuwe fraudeteams het besluit genomen om per vestiging (11) 3 FTE toe te voegen, die primair worden opgesteld voor snelle interventie. In het werk en de werkwijze voor deze groep kan het CAF deels of grotendeels voorzien.”*

Tot slot is in de evaluatie opgenomen dat de bezetting van het CAF-team zal moeten worden aangepast omdat de Belastingdienst voortdurend in beweging is en het CAF-team afhankelijk is van de uitkomsten van de bespreking in het MT Fraude. Daarbij is toegelicht dat de leiding van het CAF-team na de zomervakantie daarom een herzieningsvoorstel doet voor de bezetting van het kernteam en de permanente CAF-schil. Dit ‘*bezettingsplaatje*’ zal het CAF-team bespreken en invullen met de MT’s van de dienstonderdelen.

In de laatste versie van de bijlage ‘Van CAF naar Fiscale Brandweer?’ uit juni 2014 is beschreven dat in de periode september 2013 tot en met 30 juni 2014 ruim 130 casusposities zijn behandeld door het CAF-team. Toegelicht is dat:

- *“Tientallen facilitators [zijn] aangepakt die zich in meer of mindere mate schuldig hebben gemaakt aan misbruik van de regelgeving.*
- *Een dertigtal zaken is na een eerste analyse niet verder opgepakt.*
- *Bijna 40 van deze zaken zijn geheel dan wel nagenoeg geheel afgerond. Het resterende deel is in enig stadium onderhanden.”*

Daarbij is opgemerkt dat het niet gaat om de aantallen, maar om het nastreven van zeven doelstellingen, die hierna nader zijn toegelicht.

In de evaluatie is opgenomen dat kernkwaliteit van de CAF-aanpak is gelegen in een snelle en korte analysefase, gevolgd door fysiek toezicht ‘in het veld’ en “*afhankelijk van deze toezichtsacties (vaak bij een aantal klanten van de facilitator) is een vervolgaanpak bepaald in de richting van de facilitator, teneinde deze op een zo efficiënte en effectief mogelijk wijze tot stoppen te bewegen. Vaak heeft daarin de invordering een prominente rol gehad. Ook hebben we in een aantal gevallen heel snelle interventies gezocht in samenwerking met het strafrecht. Beide elementen komen in het reguliere toezicht minder uit de verf en verdienen het om vaker en eerder in stelling te worden gebracht.”*

De zeven doelstellingen in de evaluatie zijn de volgende:

- 1 *“Stoppen van facilitators*
- 2 *Verbinden diverse dienstonderdelen op het toezichtsterrein*

- 3 *Samenbrengen van info ten behoeve van een snelle analyse (intelligence)*
- 4 *Snel en grens verkennend fysiek toezicht inschakelen*
- 5 *In kaart brengen van de mogelijkheden in de aanpak*
- 6 *Afgeven signalen om de kraan dicht te draaien*
- 7 *Aanpak bestaande en nieuwe fenomenen”.*

Per doelstelling is een toelichting opgenomen op vier onderwerpen: ‘bereikt’, ‘knelpunten’, ‘toekomst’ en ‘alternatieven’.

In de toelichting op doelstelling 4 (Snel en grens verkennend fysiek toezicht inschakelen) is het volgende opgenomen: *“door middel van de aan het CAF verbonden schil, zijn we in staat om snel te schakelen naar acties buiten. De grenzen zijn veelvuldig opgezocht en niet of nauwelijks overschreden”.* In een interview heeft het CAF-team aangegeven dat deze zinssnede niet als zodanig is bedoeld en dat het CAF-team alleen invulling aan de verkregen opdracht heeft gegeven binnen de bestaande wettelijke kaders.

3.2.1 Bespreking in MT Fraude

In de MT Fraude-besluiten en -actiepuntenlijst van 7 juli 2014 is zichtbaar dat de evaluatie van het CAF-team is besproken. Hierbij zijn twee besluiten, twee actiepunten en één communicatiepunt opgenomen:

- Besloten is om de werkwijze van het CAF-team te continueren, inclusief de daarbij behorende bezetting.
- Besloten is dat het CAF-team gebruikmaakt van de bestaande intelligence, maar waar nodig wel gebruikerswensen zal formuleren.
- Actiepunt is dat het CAF-team de opdracht krijgt om de werkwijze zo veel mogelijk binnen de dienst te ‘verinnerlijken’, incorporeren binnen de staande organisatie.
- Actiepunt is dat het CAF-team de opdracht krijgt om bij werkzaamheden andere instanties te laten aanhaken. Daarbij staat opgenomen *“op experimentele basis wordt onderzocht of de huidige werkwijze te verbreden is. Kan een dergelijke samenwerking een nuttige uitbreiding van de gereedschapkast opleveren bij de aanpak van de doelgroep van het CAF”.*
- Communicatiepunt is het verzoek van de DG Belastingdienst aan de teamleider van het CAF-team om de complimenten aan het CAF-team over te brengen voor de geleverde prestaties en behaalde resultaten.

3.3 Bezetting CAF-team

Tot circa maart 2014 had het CAF-team twee teamleiders. Vanaf dat moment is de tweede teamleider op geleidelijk wijze teruggetreden. Deze teamleider heeft in een interview toegelicht dat hij na ongeveer een halfjaar na de start van het CAF-team om meerdere redenen geleidelijk is teruggetreden als teamleider, waaronder de reden dat het CAF-team personeel was ingevuld en het CAF-team toezichtactiviteiten verrichtte.

Teamleider 2 richtte zich binnen de FIOD op strafrecht en vond het niet wenselijk om toezicht en opsporing door elkaar heen te laten lopen. Teamleider 2 heeft in een interview aangegeven dat hij betrokkenheid behield bij de CAF-teamleden die tevens een rol hadden binnen de FIOD en dat hij op onregelmatige basis, indien gewenst betrokken bleef vanuit een sparringrol voor de andere teamleider.

In de permanente schil en de flexibele schil vonden beperkte wijzigingen plaats.

3.4 MT Fraude

In 2014 komt het CAF-team niet uitgebreid in de notulen van het MT Fraude naar voren. Het is zichtbaar dat op twee momenten (3 februari 2014 en 7 juli 2014) een evaluatie van het CAF-team plaatsvindt (zie voor een toelichting hierop respectievelijk paragraaf 2.1.2 en 2.2.1). Daarnaast komen actiepunten rondom het CAF-team voor op de voorraadlijst.

KPMG heeft tien conceptverslagen ontvangen van vergaderingen van het MT Fraude in 2014.

Op de voorraadlijst van actiepunten van het eerste overleg van 2014 op 3 februari 2014 (zie verdere toelichting van de inhoudelijke bespreekpunten rondom het CAF-team paragraaf 3.1.2) zijn vier actiepunten inzake het CAF-team opgenomen:

- het actiepunt '3-2-2' met omschrijving "*Nav CAF casus kinderopvangtoeslag bekijken of het opschorten in deze casus ook een optie is. Per 1 juni 2014 is de uitvoeringstoets aangepast*". Bij dit actiepunt is aangegeven "TSL ✓".
- het actiepunt '3-2-3' met omschrijving "*dilemma aanpak CAF 80% goed en 20% fout en impact op 20%. Hoe nemen we politiek hierin mee?*" opgenomen. Bij dit actiepunt is aangegeven "DGBel Loopt".
- het actiepunt '3-2-4' met omschrijving "*CAF aanpak en follow-up in de keten. Inrichten 'productiestraat' bij toeslagen. Per 1 april is dit ingericht: er zijn 40 fte geworven*". Bij dit actiepunt is aangegeven "TSL ✓".
- het actiepunt '3-2-6' met omschrijving "*nieuwe CAF gewenst voor andere onderwerpen, vraag voor [DG Belastingdienst]*". Bij dit actiepunt is aangegeven "LKB en FIOD loopt".

In de notulen van het MT Fraude van 31 maart 2014 is de omschrijving van het actiepunt 3-2-6 als volgt aangevuld:

- "*nieuwe CAF gewenst voor andere onderwerpen? Niet in een harnas gegoten, wel de methode gebruiken. Geen extra team formeren*". Bij dit actiepunt is aangegeven "✓".

3.4.1 Begeleidingsgroep

Het CAF-team heeft toegelicht dat de periodiciteit van de begeleidingsgroepoverleggen na de evaluatie in juli 2014 verschoof van één keer per twee weken naar één keer per drie weken. In e-mailcorrespondentie van de teamleiders in januari en februari 2014 zijn bespreekpunten van twee begeleidingsgroepoverleggen opgenomen.

Uit deze e-mails komt naar voren dat een van de teamleiders terugkoppeling geeft van de bespreking met de begeleidingsgroep op proces-, thema- en casusniveau.

3.5 CAF-weekverslagen

KPMG heeft voor 2014 41 weekverslagen en één jaaroverzicht ontvangen. In de periode eind juli t/m eind augustus 2014 zijn geen weekverslagen verstuurd. Uit de weekverslagen komt naar voren dat per dienstonderdeel toelichting wordt gegeven op de stand van zaken van onderhanden casuïstiek van het CAF-team.

Het CAF-team heeft in een interview toegelicht dat de verspreidingskring van weekverslagen in de loop der jaren op verzoek van de dienstonderdelen steeds groter werd. Hiertoe had het CAF-team mailgroepen aangemaakt waarin is bijgehouden wie de geadresseerden van de weekberichten waren. De teamleider van het CAF-team heeft aangegeven dat deze mailgroepen niet zijn gearchiveerd bij zijn vertrek, derhalve is de verspreidingskring niet volledig te reconstrueren. Dit ging om de volgende mailgroepen:

- CAF nieuws Belastingdienst.
Dit betrof met name leden van de begeleidingsgroep, diverse (plaatsvervangend) directeuren (MKB, Particulieren en FIOD), diverse MT-leden van dienstonderdelen (Toeslagen, MKB) en diverse teamleiders van dienstonderdelen (Toeslagen, MKB, Particulieren en FIOD). Daarnaast stonden functionarissen van het ministerie van Financiën, functionarissen die werkten voor de algemeen directeur Belastingen en DGBel alsmede persvoorlichting in deze mailgroep.
- CAF kern Belastingdienst.
Dit betrof de vaste CAF-teamkernleden.
- CAF permanente schil Belastingdienst.
Dit betrof diverse teamleden uit de schil die veel werkzaamheden voor het CAF-team hebben uitgevoerd.

Het CAF-team heeft in het interview opgemerkt dat de verspreidingskring van de weekverslagen in 2020 uit zo'n zestig functionarissen heeft bestaan en dat het CAF-team merkte dat de weekverslagen intern door werden gestuurd, waardoor de inschatting is dat uiteindelijk veel meer functionarissen de weekverslagen periodiek lazen.

Het CAF-team heeft aangegeven dat het jaaroverzicht naast bovenstaande verspreidingskring tevens werd gedeeld met overige teamleden van de CAF-schil en de teamleiders van de tien toenmalige fraudeteams van MKB. In een e-mail van 15 december 2017, waarin de verspreidingskring van het jaaroverzicht 2017 zichtbaar is, zijn de volgende mailgroepen opgenomen:

- CAF nieuws Belastingdienst.
- CAF kern Belastingdienst.
- CAF permanente schil Belastingdienst.
- CAF schil kantoren teamleiders Belastingdienst.
- CAF schil kantoren Belastingdienst.

4 2015 - 2020

In dit hoofdstuk is een toelichting opgenomen van de ontwikkelingen vanaf 2015 inzake het CAF-team om inzicht te geven in de structuur waarin en de waarborgen waaronder het CAF-team functioneerde binnen de Belastingdienst.

Vanaf 2015 was het CAF-team operationeel en continueerde het team zijn werkzaamheden zoals ingericht na de evaluatie in juli 2014. Het CAF-team heeft toegelicht dat medio 2019 de werkzaamheden van het CAF-team stilvielen omdat het CAF-team in het politieke en maatschappelijke debat in verband werd gebracht met wat later de toeslagenaffaire is gaan heten. Medio 2020 zijn de werkzaamheden van het CAF-team formeel opgeschort waarna het CAF-team is stopgezet begin 2021. In dit hoofdstuk zijn toelichtingen opgenomen van wijzigingen in de structuur en waarborgen waaronder het CAF-team functioneerde in de periode 2015 – medio 2020.

Voor een nadere toelichting op de uitgevoerde CAF-onderzoeken in de periode 2015 - 2020 verwijzen wij volledigheidshalve naar deel 2 van het onderzoek waarin middels een gestandaardiseerd toetsingskader een overzicht zal worden gecreëerd van de 591 CAF-dossiers die het CAF-team heeft behandeld vanaf 2013.

4.1 MT Fraude en andere gremia

MT Fraude

In interviews is aangegeven dat het MT Fraude heeft bestaan tot in juni 2015. De laatste MT Fraude-vastlegging die KPMG heeft ontvangen is van 29 juni 2015. In de ontvangen besluiten- en actiepuntenlijst is een toelichting opgenomen over de opheffing van het MT Fraude. In het overleg zijn afspraken gemaakt over het beleggen van het thema 'fraude' na opheffing van het MT Fraude. Onder andere is afgesproken dat fraude primair wordt beled 'in de lijn'. Het CAF-team is geen bespreekpunt in dit overleg geweest.

Op de voorraadlijst van actiepunten van het MT Fraude-overleg op 5 januari 2015 staat een actiepunt gerelateerd aan het CAF-team:

- Actiepunt '3-2-3' met omschrijving "*dilemma aanpak CAF 80% goed en 20% fout en impact op 20%. Hoe nemen we politiek hierin mee?*" opgenomen. Bij dit actiepunt is aangegeven "*DGBel Loopt*". Dit betreft hetzelfde actiepunt als reeds in de notulen van 3 februari 2014 is opgenomen. In de notulen van 29 juni 2015 staat dit actiepunt niet opgenomen. KPMG heeft geen notulen ontvangen van eventuele tussenliggende overleggen, derhalve is niet duidelijk hoe opvolging is gegeven aan dit actiepunt.

In een memo van juni 2015 over de plaatsing van het 'fraudedossier' in de nieuwe besturing van de Belastingdienst, is opgenomen dat op dat moment nog niet bekend is of en zo ja, waar de taken van het MT Fraude na 1 juli 2015 zijn beled. In het memo is een aantal opties opgenomen om het fraudedossier bestuurlijk te beleggen. Uit interviews komt naar voren dat de agenda van het MT Fraude is overgegaan naar het reguliere MT Belastingdienst.

In de door KPMG ontvangen vastleggingen van het MT Belastingdienst is niet zichtbaar dat na 1 juli 2015 het CAF-team vaker op de agenda van het MT Belastingdienst is gekomen.