

31 066 Belastingdienst

Nr. 1414 Brief van de staatssecretaris van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2024

De Toeslagenaffaire is en blijft een zwarte bladzijde in de Nederlandse geschiedenis. Veel ouders en kinderen zijn slachtoffer geworden van de overheidsbrede, harde aanpak die is gehanteerd bij de kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst is zich ten zeerste bewust van de rol die de organisatie heeft gehad als uitvoerder van de kinderopvangtoeslag. In de uitvoering zijn fouten gemaakt. De Toeslagenaffaire had en heeft ook nog steeds een behoorlijke impact op de medewerkers en de organisatie. De werkgever ziet dat het medewerkers persoonlijk raakt in hun dagelijkse werk en leven én in het bespreken en inzichtelijk maken van het verleden. Uiteenlopende perspectieven leiden tot emoties bij (groepen) medewerkers.

Deel twee van het onderzoek van KPMG naar de werkwijze van het voormalige Combiteam Aanpak Facilitators (CAF-team), dat ik met deze brief aan uw Kamer stuur, doet niets af aan de rol van de Belastingdienst in de toeslagenaffaire en de impact op medewerkers en de organisatie. Desalniettemin kan op basis van het KPMG-onderzoek geconcludeerd worden dat het CAF-team in het politieke en maatschappelijke debat een onevenredig aandeel toegewezen heeft gekregen met betrekking tot de Toeslagenaffaire. Dit was onterecht. Het kabinet, het parlement, de uitvoering, media en de rechtspraak hebben alle een aandeel gehad in het harde fraudebeleid en hoe dit uitpakte voor individuele burgers. De Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebestrijding en Dienstverlening concludeerde in haar onderzoek dat in een verhard politiek en maatschappelijk klimaat alle staatsmachten blind zijn geweest voor mens en recht. De leiding van het departement, de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen zullen samen met de medewerkers het proces van interne reflectie dat afgelopen jaren is ingezet voortzetten en vanuit verbinding perspectieven zoveel mogelijk samenbrengen.

Sinds februari 2023 heeft KPMG onderzoek gedaan naar de rol en werkwijze van het voormalig CAF-team binnen de Belastingdienst. Dit onderzoek is gestart naar aanleiding van vragen van het lid Omtzigt om duidelijkheid te verschaffen over de dossiers en de

werkwijze van het voormalig CAF-team. Op 5 juli 2023 is het eerste deel van het onderzoek aangeboden aan uw Kamer, waarin de eerste bevindingen over de positionering en werkwijze van het CAF-team zijn toegelicht (Kamerstuk 31 066, nr. 1262). Het eerste deel van het onderzoek heeft een inkijk gegeven in de governance en werkwijze van het CAF-team als geheel. Ik heb daarbij aangegeven dat er nog geen conclusies getrokken konden worden omdat er nog een tweede deel van het onderzoek volgt. In het vervolg van deze brief zal ik kort ingaan op de uitkomsten van het eerste deel van het onderzoek. Daarna zal ik ingaan op de aanpak van de toetsing en de uitkomsten van het tweede deel van het onderzoek. Nu ook deel twee van het onderzoek gereed is concludeer ik op basis van dit onderzoek dat de verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden van het CAF-team inderdaad niet bij het CAF-team lag. Het CAF-team werkte binnen de door het toenmalige Managementteam Fraude gegeven opdracht aan het CAF-team. De aanpak van het CAF-team in de dossiers is in het tweede deel van het onderzoek met een toetsingskader getoetst waarbij KPMG gebruik heeft gemaakt van de bestaande kaders ten tijde van de werkzaamheden van het CAF-team en algemene rechtsbeginselen. Het doel van het onderzoek was het verrichten van een feitenonderzoek om inzicht te verschaffen in de werkwijze van het CAF-team. In het grootste deel van de dossiers levert dit geen bevindingen op. KPMG heeft in 1% (7 dossiers van de 591) van de dossiers bevindingen en aandachtsgebieden geconstateerd waar nationaliteit een rol heeft gespeeld in de onderzoeksfase door het CAF-team. Gezien de positionering en reguliere rapportages van het CAF-team aan verschillende gremia had dit eerder gesignaleerd moeten worden. Zoals ook toegelicht in de reactie bij het eerste deel van het onderzoek lag in de startperiode van het CAF-team een sterke nadruk op de bestrijding van fraude. In de zware beleidsmatige focus van de overheid om fraude tegen te gaan in deze periode, zijn in het toezicht de waarborgen voor een objectieve analyse en mogelijke selectie soms te ver uit het oog verdwenen. Bij sommige van deze zeven dossiers met bevindingen zijn nog vervolgacties nodig die ik hieronder zal toelichten.

Deel 1 van het onderzoek naar de werkwijze van het voormalig CAF-team

In het eerste deel van het onderzoek is ingegaan op het ontstaan van het CAF-team. In augustus 2013 werd naar aanleiding van de

zogenaamde Bulgarenfraude door het verantwoordelijk Managementteam Fraude¹ van de Belastingdienst besloten tot de oprichting van een multidisciplinair team: het Combiteam Aanpak Facilitators. Doel van het team was om met gericht toezicht op mogelijke facilitators fraude in een zo vroeg mogelijk stadium te verstoren en te stoppen. Het eerste deelonderzoek laat zien dat het CAF-team geen zelfstandige organisatorische eenheid binnen de Belastingdienst was en daarmee ook geen specifieke organisatiegerichte mandaten, rollen of bevoegdheden had. 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 verantwoordelijk dienstonderdeel. Uit het onderzoek blijkt voorts dat er bij het Managementteam Fraude en vanaf 2015 bij het Managementteam Belastingdienst, brede bekendheid was met de werkzaamheden van het CAF-team en regelmatig gerapporteerd werd over deze werkzaamheden. Het eerste deel van het onderzoek heeft daarmee inzicht gegeven in de governance en werkwijze van het CAF-team als geheel.

In de Kamerbrief waarmee dit onderzoek aan uw Kamer is aangeboden heb ik aangegeven dat het onderzoek een beeld geeft van een team waarvan de ophanging en aansturing wisselde met de reorganisaties in de periode dat het CAF-team actief was. Besluitvorming en besprekingen over het team waren beperkt vastgelegd. Dit was onderdeel van een informele cultuur bij de Belastingdienst en de snelheid waarmee het team werd opgericht. Ik heb in deze brief ook geconcludeerd dat ik het met de kennis van nu niet gewent acht dat er bij een team met een dergelijke specifieke opdracht de besluitvorming over en de sturing op de werkzaamheden slechts beperkt werd vastgelegd.

Deel 2 van het onderzoek naar de werkwijze van het voormalig CAF-team

Algemene conclusies bij de CAF-dossiers

¹ 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 directeuren van de volgende dienstonderdelen van de Belastingdienst: Douane, Belastingen, Toeslagen, FIOD, Centrale Administratieve Processen, Informatievoorziening, Fiscale en Juridische Zaken en later in de tijd de Belastingtelefoon. Daarnaast nam een aantal fraudecoördinatoren van (de uitvoerende) dienstonderdelen en de CFO van de Belastingdienst deel aan het MT Fraude.

In het tweede deel van het onderzoek heeft KPMG de 591 CAF-dossiers getoetst op basis van het door KPMG opgestelde toetsingskader, dat is ontworpen op basis van de toen bestaande kaders en de algemene rechtsbeginselen.

KPMG heeft over de CAF-dossiers gerapporteerd in lijn met de destijds door het CAF-team geïdentificeerde twaalf CAF-thema's. Gezien het feit dat de diverse CAF-thema's andere karakteristieken hebben en er vaak ook verschillende dienstonderdelen betrokken zijn, is voor het toetsen van de CAF-dossiers aan het toetsingskader besloten per CAF-thema te toetsen en te rapporteren. Vervolgens is via een stroomschema inzichtelijk gemaakt hoe een casus in behandeling is genomen door het CAF-team en zijn deze werkzaamheden (risicoselectiewerkzaamheden, deskresearchwerkzaamheden en buitendienstwerkzaamheden) getoetst aan het toetsingskader. Er is onderscheid gemaakt in drie fases van behandeling: 1) signaal, 2) onderzoek, en 3) advies.

Afkadering werkzaamheden CAF-team en gegeven advies

In het tweede deelonderzoek wordt nogmaals bevestigd dat het CAF-team een afgekaderde rol had. Het team ontving signalen (zowel intern als extern), deed onderzoek naar aanleiding van deze signalen en gaf advies voor opvolging aan de verantwoordelijk dienstonderdelen van de Belastingdienst. Het CAF-team gaf niet in alle zaken advies.

KPMG heeft de uitkomsten van de werkzaamheden van het CAF-team bekeken (wel of geen advies). Uit het onderzoek blijkt dat in 288 dossiers, om diverse redenen, het CAF-team geen advies heeft gegeven of het CAF-team heeft besloten om het dossier niet in behandeling te nemen. Dit geldt bijvoorbeeld als een dossier betrekking had op de ondersteuning van een dienstonderdeel, of omdat bijvoorbeeld op basis van de verrichte werkzaamheden door het CAF-team geconcludeerd werd dat deze dossiers geen verdere opvolging behoeften. Voor 26 dossiers is op basis van de beschikbare documentatie onbekend of onduidelijk of er een advies is gegeven. Bij 277 dossiers heeft het CAF-team wel advies uitgebracht voor opvolging aan de dienstonderdelen.

Het CAF-team had geen specifieke organisatiegerichte mandaten, rollen of bevoegdheden. Zo kon het CAF-team bijvoorbeeld niet zelfstandig toeslagen stopzetten of aanslagen inkomensheffing opleggen. Voorbeelden van adviezen van het CAF-team aan de verschillende dienstonderdelen die uit het onderzoek naar voren komen, zijn het voeren van normoverdragende gesprekken, het voeren van gesprekken met studentenorganisaties om te voorkomen dat onterecht huurtoeslag werd aangevraagd, het

voorstellen van wetswijzigingen om wetgeving te verduidelijken en adviezen over het verrichten van buitenwerkzaamheden, zoals bedrijfsbezoeken en/of boekenonderzoeken. Het was aan dienstonderdelen zelf om al dan niet opvolging te geven aan deze niet-bindende adviezen. Het CAF-team was niet verantwoordelijk voor de signalen die werden aangeleverd aan het CAF-team, of de manier waarop dienstonderdelen opvolging gaven aan deze adviezen. Het onderzoek laat ook zien dat het CAF-team bewust koos om dossiers niet in behandeling te nemen als deze niet pasten binnen de taken van het team. Dit geldt bijvoorbeeld als er geen vorm van georganiseerdheid van fraude werd vastgesteld door het CAF-team.

Het tweede deel van het onderzoek dat nu voorligt heeft ten doel om de werkwijze en werkzaamheden van het voormalig CAF-team in kaart te brengen. De werkzaamheden van de dienstonderdelen zijn hierbij buiten scope gebleven. KPMG constateert in het tweede deel dat in de vastleggingen in de CAF-dossiers een hoge mate van samenwerking tussen het CAF-team en Toeslagen is terug te zien, wat kan leiden tot onduidelijkheid of het CAF-team of het dienstonderdeel de werkzaamheden heeft verricht, en wie in dat kader verantwoordelijk is voor de juiste uitvoering en vastlegging van de uitgevoerde werkzaamheden en de op basis daarvan genomen besluiten. Hierbij stelt KPMG wel dat de structuren en waarborgen van Toeslagen dusdanig waren ingericht dat Toeslagen zelf besloot of, dan wel op welke wijze, opvolging werd gegeven aan CAF-onderzoeken en de daarbij gecommuniceerde bevindingen en adviezen.² Volledigheidshalve wijs ik naast het onderzoek van KPMG op de eerder uitgevoerde onderzoeken door de ADR³ en de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen⁴ over de toeslaggerelateerde CAF-zaken.

Bevindingen aan de hand van het toetsingskader

Naast het bekijken van de uitkomsten van de werkzaamheden van het CAF-team, heeft KPMG de dossiers getoetst aan het toetsingskader. Uit de toetsing door KPMG blijkt het volgende:

| Conclusie | Toelichting | Aantallen |
|---------------------------------------|--|------------------|
| Dossiers zonder bevindingen en | Deze dossiers hebben om diverse redenen niet tot een | 250 (42 %) |

² Eindrapport onderzoeksvraag deel 1b en 2 inzake Onderzoek Werkwijze CAF, p.86

³ Onderzoek toeslaggerelateerde CAF-zaken, ADR, 12 maart 2020.

⁴ Omzien in verwondering 2: Eindadvies Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, 12 maart 2020.

| | | |
|--|--|------------|
| zonder advies | advies geleid waarbij geen apart te rapporteren bevindingen zijn geconstateerd. | |
| Dossiers zonder bevindingen en met advies | Deze dossiers hebben tot een advies geleid waarbij geen apart te rapporteren bevindingen zijn geconstateerd ten aanzien van de totstandkoming van deze adviezen. | 232 (39 %) |
| Dossiers met onduidelijkheden | Dit zijn dossiers waarbij onduidelijkheden zijn geconstateerd. | 102 (18 %) |
| Dossiers met bevindingen | Dit zijn dossiers waarbij KPMG feitelijke bevindingen heeft geconstateerd. Dit betreft geen juridische oordeelsvorming over de juistheid. | 7 (1 %) |
| Totaal | | 591 |

Een bevinding betreft een feitelijke constatering dan wel aandachtsgebied ten aanzien van een dossier in relatie tot het gehanteerde toetsingskader. KPMG benadrukt dat dit feitelijke constateringen en aandachtsgebieden betreffen op basis van de toetsingskaders en geen juridische oordeelsvorming of conclusies ten aan zien van de juistheid van de verrichte werkzaamheden in deze dossiers.

Dossiers zonder bevindingen

Aan de hand van het toetsingskader heeft KPMG bij in totaal 482 dossiers geen bevindingen geconstateerd. Van deze 482 dossiers heeft KPMG in 232 dossiers geen bevindingen te rapporteren over de totstandkoming van de adviezen van het voormalig CAF-team. 250 dossiers hebben, om diverse redenen, niet tot een advies geleid en zijn er geen apart te rapporteren bevindingen geconstateerd op basis van het toetsingskader.

In enkele dossiers is het gegeven nationaliteit opgenomen als onderdeel van het aangedragen signaal, maar is er in het onderzoek of advies van het CAF-team geen gebruik gemaakt van dit gegeven, of zijn de uitgangspunten direct herleidbaar uit het aangedragen signaal. Daarom constateert KPMG geen bevindingen bij deze dossiers. Zoals eerder toegelicht, werden deze signalen

niet aangedragen door het CAF-team, maar deed het CAF-team slechts onderzoek naar de aangeleverde signalen.

In 2019⁵ heeft mijn ambtsvoorganger besloten om nationaliteit niet meer te gebruiken in de handhaving, tenzij er een expliciete wettelijke grondslag voor is. Dit heb ik ook in mijn brief bij de PwC-rapporten over FSV van 29 maart 2022 benadrukt.⁶ De dossiers waarin het gegeven nationaliteit is aangedragen als onderdeel van een signaal zijn van voor dit besluit. Ook toen gold dat voor de rechtmatige verwerking van een persoonsgegeven als nationaliteit een goede onderbouwing van onder meer de vereiste proportionaliteit en subsidiariteit nodig is in het licht van de verwerkingsgrondslag.

Dossiers met onduidelijkheden

Op basis van de beschikbare documentatie kunnen in sommige dossiers de werkzaamheden van het CAF-team niet aan het toetsingskader worden getoetst. Uit het tweede deel van het onderzoek blijkt dat in 102 dossiers onduidelijkheden zijn geconstateerd.⁷ KPMG geeft aan dat deze onduidelijkheden geen geconstateerde onjuistheden betreffen, maar redenen waarom een dossier op een bepaald punt niet verder kan worden getoetst. Er kunnen verschillende redenen zijn voor onduidelijkheden in een dossier en waarom deze niet verder getoetst kan worden. Het CAF-team heeft bijvoorbeeld niet in alle dossiers een aangedragen signaal verder opgepakt. Bij een aantal dossiers is het onduidelijk of het CAF-team een advies heeft gegeven. Ook was het niet altijd mogelijk om op basis van de beschikbare informatie de uitgevoerde werkzaamheden t.b.v. een dossier vast te stellen. Ten slotte zijn de werkzaamheden van het CAF-team op 3 juli 2020 stopgezet, waardoor sommige dossiers niet meer werden gevuld. KPMG geeft aan dat vastlegging van de verschillende CAF-dossiers niet gestandaardiseerd was en dossiers niet hetzelfde detailniveau bevatten. De vastlegging van het dossier is afhankelijk van het onderzochte thema en de individuele behandelaar van het dossier. Dit komt overeen met de bevindingen uit het eerste deel van het onderzoek, waarin werd geconcludeerd dat er bij de bestaande

⁵ Kamerstukken II, 2019/2020, 31 066, nr. 538

⁶ Kamerstukken II, 2021/2022, 31 066, nr. 992

⁷ Voorbeelden zijn dossiers waar onduidelijkheid bestaat over het door de CAF-team uitgevoerde werkzaamheden zoals de buitendienstwerkzaamheden, deskresearchwerkzaamhedenselecties, verantwoordelijkheden of advies. In deze gevallen heeft KPMG op basis van de beschikbare documentatie niet kunnen vaststellen hoe deze werkzaamheden zijn uitgevoerd.

kaders geen nadere instructies zijn aangetroffen voor het opstellen van dossiers door het voormalig CAF-team.

Voor de 102 dossiers waar KPMG onduidelijkheden heeft geconstateerd is het – ondanks dat KPMG toegang heeft gekregen tot de documentatie uit de CAF-dossiers en aanvullend door het CAF-team en opdrachtgever verzamelde en aangeleverde informatie – niet mogelijk gebleken deze verder te reconstrueren. Ik zie op basis van dit onderzoek en bevindingen geen aanleiding om nader onderzoek te doen naar deze dossiers.

Dossiers met bevindingen

In zeven de 591 dossiers (1%) heeft KPMG in het onderzoek bevindingen geconstateerd. In het rapport van KPMG is bij deze dossiers uitgelegd welke werkzaamheden hier zijn verricht.

- Voor twee dossiers (26 en 506) met bevindingen geldt dat het signaal dat is aangedragen door een dienstonderdeel bij het CAF-team is opgekomen vanuit Selectie aan de Poort. In de werkzaamheden van het CAF-team werd in de analyse van dit signaal gebruik gemaakt van het gegeven nationaliteit. Over het gebruik van Selectie aan de Poort heb ik uw Kamer eerder geïnformeerd, waarbij ook conclusies zijn getrokken over het gebruik van nationaliteit bij Selectie aan de Poort.⁸
- Voor twee dossiers (290 en 509) hebben er analysewerkzaamheden plaatsgevonden waarbij nationaliteit een rol heeft gespeeld, maar deze werkzaamheden hebben niet geleid tot een specifiek advies op casusniveau.
- In drie dossiers (122, 245 en 272) heeft nationaliteit een rol gespeeld in de werkzaamheden van het CAF-team en hebben de dossiers geleid tot specifieke adviezen aan dienstonderdelen.

Zoals in het onderzoek is vermeld, zijn dit feitelijke bevindingen en aandachtsgebieden op basis van het toetsingskader die inzicht geven in de wijze waarop de uitkomsten van een CAF-thema tot stand is gekomen, en geen juridische oordeelsvorming of conclusies ten aanzien van de juistheid van de verrichte werkzaamheden in deze dossiers. Vanwege de complexiteit van de dossiers verwijs ik u voor de exacte beschrijving van de verschillende dossiers naar het rapport van KPMG voor een uitgebreide toelichting.

⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 31 066, nr. 992

Vervolgacties naar aanleiding van het onderzoek

Sinds 2019 wordt het gegeven nationaliteit niet meer gebruikt in de handhaving, tenzij er een expliciete wettelijke grondslag voor is. Maar deze dossiers zijn van voor die tijd. Het gebruik van nationaliteit in het toezicht is juridisch gecompliceerd. Ook voor 2019 gold dat voor de rechtmatige verwerking van een persoonsgegevens als nationaliteit een goede onderbouwing van onder meer de vereiste proportionaliteit en subsidiariteit nodig is in het licht van de verwerkingsgrondslag. Voor zover het gebruik en de verwerking van nationaliteit kan resulteren in een verschillende behandeling, geldt dat voor het maken van onderscheid op basis van nationaliteit zeer zwaarwegende redenen nodig zijn.

Een definitief oordeel over de rechtmatigheid en de (mogelijke) gevolgen van het gebruik van nationaliteit in een individueel geval, kan echter alleen worden gegeven na zorgvuldige beoordeling van alle relevante feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Hierbij merk ik op dat gebruik van nationaliteit in de analyses, ook als dit onrechtmatig was, nog niet hoeft te betekenen dat belastingplichtigen daadwerkelijk verschillend (ongelijk) zijn behandeld.

Om te beoordelen of er mogelijk sprake is van een schending van grondrechten met fiscale gevolgen, ben ik voornemens om, bij de dossiers waar daar aanleiding voor is, aan te gaan sluiten bij de eerder vastgestelde systematiek van Selectie aan de Poort.⁹

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

⁹ Kamerstukken II 2022-2023, 31 066, nr. 1231