

Antwoorden op schriftelijke vragen over de brief van 18 september 2020 over de politieke besluitvorming van het CAF-team (31066, nr. 701.)

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA, D66 en SP voor de vragen over de brief over de politieke besluitvorming van het CAF-team. Enkele vragen die deze leden stellen zijn ook onderdeel van het onderzoek van de Parlementaire onderzoekscommissie kinderopvangtoeslag (hierna POK). Ik hecht veel waarde aan de uitkomsten en conclusies van deze onderzoekscommissie en wil daar in mijn uitspraken richting uw Kamer niet op vooruit lopen. In onderstaande antwoorden op de vragen zal daarom voor zover mogelijk de vragen beantwoord worden en anders verwezen worden naar de POK. Conform verzocht door de leden van de fractie van het CDA beantwoord ik deze vragen voorafgaand aan het geplande algemeen overleg over de voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag op 15 oktober 2020.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de exacte datum van oprichting van het CAF-team en wanneer en hoe de politieke verantwoordelijken hiervan op de hoogte zijn gebracht. Het MT Fraude sprak op 19 augustus 2013 over de oprichting van het CAF-team. De toenmalige staatssecretaris heeft onder meer in de 12e halfjaar rapportage Belastingdienst, die op 10 september 2013 verzonden is, melding gemaakt van de inrichting van het CAF-team. Tevens staat het weergegeven in een presentatie aan de staatssecretaris op 10 oktober 2013. Deze vragen zijn ook onderdeel van het onderzoek van de POK. De leden van de fractie van het CDA vragen ook om de ongelakte afschriften van documenten 4, 23 en 24 die bij besluit van 15 november 2019 openbaar zijn gemaakt. In document 4 (presentatie 1 juli 2013) en document 24 (presentatie 10 oktober 2013) is alleen de informatie die relevant was in relatie tot het CAF openbaar gemaakt, omdat daar om was gevraagd in het Wob-verzoek. Bij een volgend Wob-besluit van 24 juni 2020¹ zijn de documenten 4 en 24 voor het overgrote deel wel openbaar gemaakt. Alleen informatie die betrekking heeft op toezichtstrategie is daarin onleesbaar gemaakt. Document 23 is bij beide WOB-en niet openbaar gemaakt, omdat dat een conceptversie is van het openbaar gemaakte document. De documenten 4 en 24 zijn ongelakt ter beschikking gesteld aan de Parlementaire onderzoekscommissie kinderopvangtoeslag. Na afloop van het onderzoek kunnen alle documenten die op vordering van de commissie aan haar zijn verstrekt worden ingezien.

De leden van de fractie van het CDA hebben verder nog vragen over de presentatie van de CAF-aanpak en bestaan er nadere verslagen of terugkoppelingen van deze presentatie? Wist de staatssecretaris van Financiën vanaf dat moment dat het stopzetten van toeslagen onderdeel van de CAF-aanpak was? Deze leden verwijzen daarbij naar document 24 van inventarislijst 1 van het Wob-besluit van 15 november, pagina's 2 en 3: 'STOPPEN', en "Nawerk: toeslagen stoppen / terugvorderen.". Ik kan alleen aangeven dat deze presentatie op 10 oktober 2013 met de staatssecretaris is gedeeld; Of met deze presentaties de facto de CAF-aanpak politiek is geaccordeerd is onderdeel van de POK. Er zijn, in antwoord op een vraag hierover van de leden van de fractie van het CDA, geen presentaties over de CAF aanpak voor andere beleidsdepartementen aangetroffen.

Voorts vragen de leden van de fractie van het CDA naar de term "receptenboek" in de presentatie aan de staatssecretaris. Document 98 uit het Wob besluit van 15 november 2019 bevat alle informatie die is opgenomen in wat het Receptenboek wordt genoemd. Die informatie is benaderbaar via de intranetsite van de Belastingdienst. In het document wordt voor diverse situaties aangegeven welke mogelijkheden er zijn om een einde te kunnen maken aan of om te kunnen gaan met een situatie waarin sprake is van niet-compliant gedrag. Het document was een initiatief van het CAF en werd samengesteld op basis van bijdragen van deskundigen in de Belastingdienst op diverse gebieden, zoals formeel recht, mediation en dienstverlening. Iedere medewerker van de Belastingdienst die betrokken was bij toezicht of daarin was geïnteresseerd kon zich aanmelden en kreeg daarna de gelegenheid om kennis te nemen van het Receptenboek. Gelet op de aard van het document moet het worden beschouwd als naslagwerk, het is geen werkinstructie. De ambtelijke leiding van de Belastingdienst was op de hoogte van het bestaan van het receptenboek, omdat er in diverse weekverslagen naar werd verwezen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2020/06/24/besluit-wob-verzoek-verslagen-managementteam-fraudebestrijding>

De leden van de fractie van het CDA vragen of de staatssecretaris van Financiën na de presentatie nader is geïnformeerd over de resultaten van het CAF team. Er zijn geen documenten gevonden waar dit uit zou blijken. Deze vragen zijn ook onderdeel van het onderzoek van de POK.

De leden van de fractie van het CDA vragen verder naar de stukken die de ADR niet heeft gevonden. De heer Omtzigt heeft bij de debatten van 27 mei en 10 juni jl. mij verzocht aanvullende vragen bij de IO&E voor te leggen zoals de vermissing van verslagen van het MT Toeslagen. Dit heb ik toegezegd, waarbij ik wel de onafhankelijke positie van de IO&E heb benadrukt. De inspectie IO&E heeft hierop aangegeven dat het zoeken naar specifieke stukken niet behoort tot de opdracht en expertise van de Inspectie. Daarnaast beperkt de inspectie zich tot de archivering van de toeslagendossiers. Naar aanleiding van de vragen van de heer Omtzigt heeft de Belastingdienst/Toeslagen nogmaals zelf gezocht naar de door de ADR genoemde MT-verslagen. Daarbij is alsnog een verslag van een MT-overleg op 20 februari 2014 gevonden dat niet op de genoemde reguliere vergaderdatum, maar in plaats daarvan twee dagen later heeft plaatsgevonden. Ik vind het vervelend dat het lang heeft geduurd voordat dit MT-verslag is gevonden, maar ik doe het uw Kamer bij deze alsnog toekomen. Namen zijn hierbij onleesbaar gemaakt. Het beeld bij de drie gezochte MT verslagen is dan als volgt:

- 6 mei 2013: vergadering heeft naar alle waarschijnlijkheid niet plaatsgevonden,
- 18 februari 2014: vergadering heeft niet op deze (door de ADR uitgevraagde) datum plaatsgevonden. In plaats daarvan twee dagen later een informeel MT. Dit verslag is zoals hierboven beschreven door de mismatch in data niet opgemerkt en verstrekt, deze treft u als bijlage aan,
- 3 juni 2014: naar alle waarschijnlijkheid heeft deze vergadering wel plaatsgevonden maar is er geen verslag gemaakt vanwege de afwezigheid van de MT-secretaris.

De vondst van dit MT-verslag doet niets af aan de conclusies van de ADR, aangezien er geen relevante informatie met betrekking tot het ADR-onderzoek in is opgenomen. Van de andere mogelijk vermiste stukken, zoals bestuursraad- en ministersstaf verslagen, zijn er geen aangetroffen. Een "Kennismaking Belastingdienst" notitie van 4 februari 2014 is niet als overdrachtdossier (waarnaar de ADR gevraagd had) aangemerkt en is overigens bij het op 15 november gepubliceerde Wob verzoek al openbaar gemaakt.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de staatssecretaris van Financiën is geïnformeerd over de 80/20- discussie. Hierover zijn geen documenten gevonden, dit is ook onderdeel van het onderzoek van de POK.

De leden van de fracties van het CDA en de SP vragen verder wanneer bij de ambtelijke en politieke leiding - voor het eerst - bekend was dat er bij de CAF-aanpak veel mis is gegaan. Het onderzoek wanneer de ambtelijke en politieke top van problemen op de hoogte was is een onderdeel van de POK. Tevens heeft de ADR deze opgenomen als antwoord op onderzoeksvraag 9a.² Hierin heeft de ADR voor de verschillende onderzochte handelingen aangegeven of en zo ja wanneer de politieke en ambtelijke top ermee bekend waren. Het ging hierbij om:

1. Het stopzetten van toeslagen voordat onderzoek bij de burger was gedaan,
2. het overschrijden van beslistermijnen inzake bezwaarschriften,
3. de intensieve uitvraag van bewijsstukken
4. de onduidelijkheid over ontbrekende bewijsstukken,
5. het ontbreken van proportionaliteit (maatwerk),
6. Het ontbreken van de mogelijkheid voor persoonlijke betalingsregeling (kwalificatie 'opzet/grove schuld').

De leden van de fractie van het CDA en de SP vragen zich of hoe de besluitvorming rondom het wijzigen van het beleid van stopzettingen is verlopen. De leden van de fractie van het CDA willen tevens meer inzicht in de aanleiding tot de beleidswijziging. Welke feiten of inzichten waren toen aan de orde? Is er een relatie met het gastouderbureau in Eindhoven en met de procedures van gedupeerde ouders? Deze leden verzoeken daarbij te betrekken dat de toenmalige directeur

² Bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 31066 nr. 608.

Toeslagen in zijn brief van december 2016 aan de Nationale ombudsman uitdrukkelijk géén melding heeft gemaakt van de beleidscorrectie rond de stopzettingen, halverwege 2016. Waarom is dit toen niet gemeld aan de Nationale ombudsman zo vragen de leden van de fractie van het CDA. Waarom stelt de Nationale ombudsman dat Belastingdienst/Toeslagen pas na de uitspraak van de Raad van State van maart 2017 het beleid van stopzettingen heeft verlaten? Hoe kan het dat de toenmalig directeur-generaal Belastingdienst in november 2017 pas meldde dat het beleid halverwege 2016 reeds was veranderd? Is de toenmalig staatssecretaris van Financiën in 2016 geïnformeerd over de beleidswijziging rond stopzettingen, mondeling of schriftelijk? Ik heb nog niet kunnen reconstrueren hoe de besluitvorming rondom stopzetting in 2016 in het MT Toeslagen is verlopen. Wij onderzoeken nog wat hier indertijd precies over besloten is. Ik kom hier uiterlijk bij de volgende voortgangsrapportage op terug.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 hebben kennisgenomen van de brief over de politieke besluitvorming rondom de vorming van het Combiteam Aanpak Facilitators-team. Deze leden verwijzen naar het nu lopende werk van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) die specifiek kijkt naar de rol van de politieke besluitvorming in de toeslagenaffaire. Deze leden hebben een aantal vragen.

De leden van de fractie van D66 vragen het kabinet om te reflecteren op de inschatting, zoals geformuleerd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II, dat een intensivering van toezicht en capaciteit van uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst, zichzelf meermaals zou terugverdienen en dat de Algemene Rekenkamer in het verantwoordingsonderzoek 2014 de toename van de fraudebestendigheid als best practice heeft gekwalificeerd. De uitspraak dat een investering zich meermaals zou terugverdienen, dient vooral te worden geplaatst in die periode waarin voor het eerst werd gewerkt met business cases, waarin de gunstige verhouding tussen investeringen en opbrengsten een van de leidende principes was. Uit onderzoeken nadien door de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk is gebleken dat aan het werken met business cases de nodige beperkingen kleven qua sturing en verantwoording.³ De belangrijkste conclusie uit het rapport van de Algemene Rekenkamer was dat er geen directe relatie kan worden gelegd tussen de toename in belastingontvangsten uit toezicht- en invorderingsactiviteiten en de extra investeringen in toezicht en invordering bij de Belastingdienst. De ADR kwam tot de conclusie dat de meting van de ontvangsten inherente onzekerheden kende. Vanwege de geconstateerde onzekerheden in de meting van de resultaten van de business case zijn vanaf 2016 de realisatiecijfers niet meer opgenomen in het Jaarverslag IX. Een business case als zodanig leidt niet per definitie tot een grotere druk op het aanpakken van fraude, dit ligt helemaal aan de focus van de desbetreffende business case. Bij een business case gericht op de bestrijding van witwassen is duidelijk dat de activiteiten zijn gericht op fraudebestrijding, bij de hiervoor bedoelde business case intensivering van toezicht en inning (ITI) was de aanpak van gedetecteerde fraudegevallen enkel de mogelijke resultante van de toezichtsactiviteiten. Bij de business case ITI ging om het intensiveren van reeds bestaande activiteiten, door de investeringen konden meer signalen worden behandeld die anders om redenen van capaciteit niet waren behandeld. De vraag van de leden of het bestrijden van fraude effect zou kunnen hebben op burgers en bedrijven die te goeder trouw handelen, was bij de business case ITI niet aan de orde. Daarnaast vragen de leden van de fractie van D66 op welk team geduid werd in het verantwoordingsonderzoek 2014, dit betrof de reguliere fraude-teams van Toeslagen, niet het CAF-team.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts of het klopt dat de Kamer in de 12^e halfjaarsrapportage van de Belastingdienst in september 2013 geïnformeerd is over het CAF-team. Dit klopt inderdaad, ook daar is de oprichting van het CAF-team gemeld.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van D66 naar de 80%/20% aanpak, hoe de politiek daarin is meegenomen. Er zijn geen documenten gevonden dat de politiek indertijd in de 80%/20% aanpak is meegenomen. Wel is indertijd de worsteling tussen dienstverlening en de grotere focus op fraudebestrijding beschreven waarbij de insteek was dat de goedwillenden zo min mogelijk zouden

³ Kamerstukken II, 2016/17, 31066, nr. 368.

leiden onder de kwaadwillende. De door de leden van de fractie van D66 gevraagde concrete vervolgstappen indertijd is onderdeel van de POK. In antwoord op vragen van de leden van de fractie van D66 of het actiepunt “hoe nemen we de politiek hierin mee” met nummer 3-2-3 zijn oorsprong heeft in een overleg van februari 2013 kan ontkennend worden geantwoord, het gaat om een overleg van 3 februari 2014, dit stuk is openbaar gemaakt in het WOB besluit van 15 november 2019.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de fractie van de SP hebben vragen over de weekverslagen van het CAF-team. Deze verslagen werden eerst wekelijks en later tweewekelijks opgesteld en breed verzonden binnen de Belastingdienst waaronder leden van het MT fraude. De verslagen zijn via het op 15 november 2019 gepubliceerde Wob-verzoek openbaar gemaakt.

De leden van de fractie van de SP vragen voorts of er documenten zijn voorgelegd aan de politieke leiding ter besluitvorming die relateren aan de intensivering van de fraudeaanpak die hiermee verbonden is. Dit is een onderdeel van de POK. In ieder geval zijn er indertijd documenten voorgelegd rondom de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Documenten worden aan de Parlementaire onderzoekscommissie kinderopvangtoeslag ter beschikking gesteld. Na afloop van het onderzoek kunnen alle documenten die op vordering van de commissie aan haar zijn verstrekt worden ingezien.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de SP of er verslagen gemaakt zijn van de bijeenkomsten waarin aan de toenmalige staatssecretaris van Financiën presentaties zijn getoond. Dergelijke verslagen zijn niet aangetroffen.

De leden van de fractie van de SP vragen verder of de Tweede Kamer had kunnen weten van onrechtmatige stopzettingen van toeslagen naar aanleiding van de passage in de antwoorden op Kamervragen van de heer Omtzigt over de resultaten van de aanpak van fraude bij toeslagen (o.a. de «Bulgarenfraude») van 14 januari 2014.⁴ Dit is uiteraard niet het geval, alleen de oprichting van het CAF team wordt daarin gemeld.

De leden van de fractie van de SP hebben vragen over de circa 350 fraudesignalen uit 2010 en 2011 die in 2013 zijn doorgezet naar het Openbaar Ministerie (OM) en vragen zich af of gastouderbureau Dadim hier onderdeel van was. In afstemming met zowel het OM als met FIOD is besloten om deze signalen verder te onderzoeken en om per geval te beoordelen of deze bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk zouden moeten worden opgepakt. Bij geen van deze casussen is het CAF betrokken omdat het hier individuele zaken betrof die betrekking hadden op vraagouders en het CAF pas werd betrokken als er een vermoeden was van georganiseerdheid. Het gastouderbureau Dadim maakte dan ook geen deel uit van deze signalen.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de betrokkenheid van het OM bij de CAF-aanpak. De CAF-aanpak was een interne aangelegenheid van de Belastingdienst. Het OM was daarbij niet betrokken. Er vond dan ook geen afstemming plaats en er zijn geen besluiten vastgelegd. In een overleg tussen Toeslagen, FIOD en OM werd de keuze voor straf- dan wel bestuursrecht genomen op basis van een afweging waarbij het te verwachten effect van bestuursrechtelijke- of strafrechtelijke afdoening nadrukkelijk wordt beoordeeld. Het OM was niet op de hoogte van het interne beleid van de CAF-aanpak.

De leden van de fractie van de SP hebben vragen wat het Openbaar Ministerie wist rondom de aangifte tegen de Belastingdienst en verzoeken contact op te nemen met de minister van Justitie en Veiligheid om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen. Het is mij niet bekend wat het OM op welk moment wist. Het OM is onafhankelijk en staat los van het Ministerie van Financiën of de Belastingdienst. Daarnaast is het niet aan mij om in overleg te gaan met de Minister van Justitie en Veiligheid over de wijze waarop het OM haar onderzoek inricht. Daarin bestaat juist een risico dat dat de behandeling van de aangifte beïnvloed wordt of dat de schijn daartoe wordt gewekt en dat de onafhankelijke positie van het OM in deze wordt geschaad.

De leden van de fractie van de SP vragen verder waarom de Belastingdienst/Toeslagen overging tot

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, Aangangsel Handelingen II, 2013/14, nr. 936.

stopzetting en terugvordering als in het verslag van het onderzoek de aanbeveling stond dat niet te doen. De beslissing om een toeslag stop te zetten is aan Toeslagen. Er kon voor Toeslagen aanleiding bestaan om af te wijken van de aanbevelingen van het CAF. Dit kon bijvoorbeeld het geval zijn indien Toeslagen weliswaar net als het CAF geen opzet vermoed van de individuele vraagouders maar de aanvragen niet aan één of meer van de voorwaarden voor een aanspraak op een toeslag voldoen. In het ADR/rapport is een beschrijving opgenomen over de CAF-aanpak en de verantwoordelijkheden van onder meer Toeslagen en het CAF-team.

De leden van de fractie van de SP vragen in hoeveel CAF-onderzoeken er “twee keer” geïnd is doordat bij zowel de ouder als de aanbieder van kinderopvang de toeslag is teruggevorderd. Naast invordering bij de ouders is het ook mogelijk dit te verhalen op de aanbieder van kinderopvang via ontneming. Het is dan inderdaad mogelijk dat er twee keer geïnd wordt. Er is één CAF-zaak bekend waarbij de aanbieders van kinderopvang veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf en er daarnaast een ontneming bij de houders heeft plaatsgevonden.