

Vergaderjaar 2019–2020

31 066

Belastingdienst

Nr. 655

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 3 juni 2020

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Staatssecretarissen van Financiën over de brieven van 19 mei 2020 inzake Second opinion ambtsmisdrijven (Kamerstuk 31 066, nr. 653) en inzake beantwoording vragen commissie over voortgang second opinion ambtsmisdrijven (Kamerstuk 31 066, nr. 654).

De Staatssecretarissen hebben deze vragen beantwoord bij brief van 26 mei 2020. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Freriks

Inleiding

De vaste commissie voor Financiën heeft op 22 mei jl. vragen gesteld over de Kamerbrief van 19 mei 2020 inzake Second opinion ambtsmisdrijven en Beantwoording van Kamervragen over voortgang second opinion ambtsmisdrijven (Kamerstuk 31 066, nrs. 653 en 654). Hierbij doen wij u de antwoorden op deze vragen toekomen.

Daarnaast heeft de vaste commissie voor Financiën op 19 mei jl. verzocht om vragen over het onderzoek «Toeslaggerelateerde CAF-zaken» van de Auditdienst Rijk (ADR) door te geleiden aan de ADR. Hierbij geleiden wij de antwoorden van de ADR door aan uw Kamer¹.

Vragen en antwoorden

1.

Kan de ADR een overzicht doen toekomen van de documenten die door Belastingdienst/Toeslagen aan hen zijn verstrekt?

De ADR heeft honderden documenten ontvangen van Belastingdienst/Toeslagen ten behoeve van haar onderzoek naar toeslaggerelateerde CAF-zaken. Hieronder zijn de ontvangen documenten waarop de bevindingen in onze rapportage zijn gebaseerd op hoofdlijnen per onderzoeksvraag aangegeven.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1, die betrekking heeft op richtlijnen en procedures en op de informatievoorziening door het Ministerie van Financiën aan de Nationale ombudsman en de Autoriteit Persoonsgegevens, zijn met name de volgende documenten gebruikt.

- Handboek Toeslagen en onderliggende werkinstructies en richtlijnen
- Handhavingsplan
- Generiek behandelkader van de IST-teams
- Informatieverstrekingen aan de Ombudsman

Inzake het lopende onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens hebben wij de antwoorden van Belastingdienst/ Toeslagen op de gestelde vragen door de Autoriteit Persoonsgegevens bij ons onderzoek betrokken.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 2 die betrekking heeft op het in beeld brengen van de CAF-zaken zijn met name de volgende documenten gebruikt.

- Dossiers van 149 CAF-zaken met onder andere de opdrachtformulieren (in de opdrachtformulieren staan adviezen voor verdere behandeling van de CAF-zaak)
- Het CAF-bestand op persoonsniveau. In het CAF-bestand zijn onder andere gegevens uit de individuele burgerdossiers opgenomen.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 3 die onder andere betrekking heeft over de betekenis van nationaliteit bij de behandeling zijn met name de volgende documenten gebruikt.

- Dossiers van 149 CAF-zaken
- Verslagen MT Toeslagen
- Coding van risicoselectiemodellen

Inzake de onderzoeksvragen 4 tot en met 8 die betrekking hebben op het stoppen van toeslagen en de vergelijkbaarheid van CAF-zaken zijn met name de volgende documenten gebruikt.

- Het CAF-bestand op persoonsniveau

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

- Documenten over het behandelingstraject van ouders uit het Toeslagen Verstrekkingen Systeem en het Digitaal Archief Systeem. Dit betreft bijvoorbeeld vraagbrieven, baliebrieven, afspraakbevestigingen, rappelbrieven, beschikkingen en bezwaarschriften
- Dossiers van beroepszaken
- Onderzoek Belastingdienst naar 25 schrijnende gevallen bij de invordering

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 9 over de tijdlijn zijn met name de volgende documenten uit de periode 1 januari 2012 tot 31 december 2019 gebruikt.

- Verslagen MT Toeslagen
- Verslagen MT fraude
- Verslagen MT Belastingdienst en voorgangers hiervan
- Verslagen overleg opdrachtgever opdrachtnemer Toeslagen
- Verslagen Bestuursraad
- Verslagen Ministersstaf
- Overdrachtdossiers Minister, Stas, SG en DGBD
- Documenten (waaronder mails) opgenomen in WOB uitvragingen, signalen van klokkenluiders (die door de Belastingdienst openbaar zijn gemaakt) en van door ons geïnterviewde functionarissen voor het onderzoek
- De door de Belastingdienst gemaakte tijdlijn over de periode 1 januari 2012 tot 31 december 2019

Ook hebben wij gebruik gemaakt van openbare informatie zoals wet- en regelgeving, rapportages van de Nationale ombudsman en uitspraken van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.

Kan de ADR limitatief aangeven welke documenten, behorend bij welke datum, niet zijn aangetroffen, zónder dat daarvoor een reden bekend is (dus anders dan dat vergaderingen niet bleken te zijn gehouden, dan wel dat daar geen verslag van is gemaakt)? Kan de ADR dit per document toelichten?

Van de door ons opgevraagde documenten voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 9 (zie het antwoord bij vraag 1) zijn de volgende verslagen niet aangetroffen, zonder dat hiervoor een reden bekend is.

- Bestuursraad 14-11-2016
- MT Toeslagen 6-5-2013
- MT Toeslagen 18-2-2014
- MT Toeslagen 3-6-2014
- Opdrachtgevers- en opdrachtnemersoverleg Financien/SZW mei 2014
- MT Fraude 17-2-2014
- Enkele verslagen van de Ministerstaf

Evenmin is er een overdrachtdossier aangetroffen van Staatssecretaris Weekers voor Staatssecretaris Wiebes. Door het Ministerie van Financiën is aangegeven dat de reden daarvoor is de zeer korte overgangstijd tussen aftreden en aantreden (4 dagen, waarvan slechts 2 werkdagen).

Een overdrachtdossier voor DGBD van januari 2017 werd tot het verschijnen van het ADR rapport niet aangetroffen. Zie ook het antwoord in het Verslag van een schriftelijk overleg over de kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek (Kamerstuk 31 066, nr. 613), bladzijde 64/65.

3.

Is in de contacten met de ambtelijke en politieke leiding de vraag aan de orde geweest of documenten vernietigd of verdwenen zijn? Is er sprake van vernietigingsbesluiten op grond van de Archiefwet? Zo er documenten vernietigd (of gewist) zijn, kan de ADR toelichten welke dat waren en of er toestemming was?

In de contacten met de ambtelijke en politieke leiding zijn de in het antwoord bij vraag 2 genoemde ontbrekende documenten aan de orde geweest. Er is niet gesproken over vernietiging en/of vernietigingsbesluiten.

Zie ook het antwoord in het Verslag van een schriftelijk overleg over de kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek (Kamerstuk 31 066, nr. 613), bladzijde 64/65.

4.

Kan de ADR limitatief opsommen welke documenten door de ADR bij de Belastingdienst zijn opgevraagd over de periode 2017 en daarna, zowel in relatie tot het rapport van de Nationale ombudsman, het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens, alsook respectievelijke uitspraken van de Raad van State inzake proportionaliteit en Opzet Grove Schuld (OGS).

Zie hiervoor het antwoord bij vraag 1.

5.

Wanneer en hoe is de ADR geïnformeerd over het bestaan van de Fraude Signalering Voorziening (FSV)?

De Fraude Signalering Voorziening (FSV) was geen object van het ADR-onderzoek. Uit een aantal documenten die de ADR heeft ontvangen blijkt het bestaan van een FSV. Medio oktober 2019 heeft de ADR voorbeelden van plannen van aanpak van CAF-zaken ontvangen waaruit blijkt dat aan de afdeling Fraude zal worden gevraagd welke aanvragers bij hun bekend zijn in het systeem FSV, zodat hiermee rekening gehouden kan worden tijdens de beoordeling. Eind november 2019 heeft de ADR de Handreiking team Fraude (versie 1.2) en een werkinstructie inzake bepalen OGS (versie 1.0) ontvangen waarin FSV wordt beschreven c.q. wordt genoemd.

6.

Wanneer en hoe heeft de ADR de Adviescommissie uitvoering toeslagen geïnformeerd over het bestaan van de FSV?

De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen en de ADR hebben niet gesproken over de FSV. In de gesprekken tussen de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen en de ADR stond de vergelijkbaarheid van CAF-zaken centraal.

7.

Welke onderzoekshandelingen liggen ten grondslag aan de conclusie in het ADR-rapport over vermelding van burgers in de FSV?

De ADR heeft naar aanleiding van de documenten (zie het antwoord op vraag 5) en berichtgeving in de media aanvullend de Privacy Impact Assessment (PIA) van de FSV opgevraagd bij de Belastingdienst. Uit de PIA blijkt dat Belastingdienst/ Toeslagen muteert in de FSV. De ADR heeft vervolgens schriftelijke vragen gesteld over de relatie tussen de burgers die bij CAF-zaken betrokken zijn (in het bijzonder burgers waarvoor een

sterk vermoeden van fraude is) en de FSV. Op basis van voornoemde documentatie en de schriftelijke reactie van de Belastingdienst/ Toeslagen op haar vragen heeft de ADR geconcludeerd dat in geval van behandeling door het fraudeteam de burger veelal werd opgenomen in de FSV.

Omdat de FSV geen object van onderzoek is heeft de ADR geen onderzoek gedaan naar de FSV zelve.

8.

Beschikte de ADR over de zogeheten Business Case Fraude?

De ADR heeft de business case fraude voor dit onderzoek niet opgevraagd, omdat deze niet relevant is voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

9.

Heeft de ADR gekeken naar overige onderzoeken van Toeslagen naar gastouders en gastouderbureaus, waaronder de onderzoeken naar Toeslagen en convenant 1BRN, Toeslagen en gestalde gelden, Toeslagen: gastouderbureaus en Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding (KEF)

De ADR heeft niet gekeken naar genoemde overige onderzoeken, omdat dit buiten de scope van het onderzoek valt.

10.

Welke stukken heeft de ADR onderzocht? Is hiervan een lijst te overleggen?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 1.

11.

Kan de ADR toelichten waarom zij geen onderzoek heeft gedaan naar stukken van de Ministeriële Commissie Aanpak Fraude?

De ADR heeft stukken van de Ministeriële Commissie Aanpak Fraude niet opgevraagd om haar onderzoeksvragen te beantwoorden.

12.

Op welke momenten is gerappelleerd over ontbrekende stukken en bij wie?

- Schriftelijk bij de contactpersonen voor het onderzoek bij het Ministerie van Financiën (kerndepartement en Belastingdienst) op 17-2-2020, 7-3-2020 en 9-3-2020.
- Schriftelijk bij de ambtelijke top van het Ministerie van Financiën (kerndepartement) op 18-2-2020.
- Schriftelijke feitencheck van onder andere de bevindingen over ontbrekende stukken met medewerkers van de Belastingdienst en het kerndepartement op 21-2-2020.
- Schriftelijke afstemming van het concept rapport, met onder andere de bevindingen over de ontbrekende bewijsstukken, met de top van de Belastingdienst op 5-3-2020.
- Tijdens een bespreking van het concept rapport met de Staatssecretaris Financiën- Toeslagen en Douane en de interim DG Toeslagen op 10-3-2020.

13.

Heeft de ADR inzage gehad in de risicoclassificatiemodellen en selectieregels van Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) (van de Belastingdienst

dus)? Wist de ADR van het selecteren op tweede nationaliteit bij controle systeemfraude IH?

Door de ADR is geen onderzoek gedaan naar risicoclassificatiemodellen en selectieregels van het CAF-team omdat deze volgens de Belastingdienst niet werden gebruikt bij toeslaggerelateerde CAF-zaken. De risicoselectiemodellen die bij de behandeling van toelagenaanvragen werden gebruikt zijn door ons wel onderzocht. Zie hiervoor het antwoord op vraag 23.

Tijdens het onderzoek heeft de ADR een signaal ontvangen dat er bij een CAF-zaak is geselecteerd op de Ghanese nationaliteit. Dit betreft een IH CAF-zaak die door het Ministerie van Financiën onder de aandacht is gebracht van de Autoriteit Persoonsgegevens. Het onderzoek van de ADR richt zich op toeslaggerelateerde CAF-zaken. Systeemfraude IH en IH CAF-zaken maken geen onderdeel uit van de onderzoeksopdracht.

14.

Acht de ADR het Toelagen Verstrekkingen Systeem geschikt om de compensatie op te baseren aangezien dat systeem geen mails bevat?

De ADR heeft niet onderzocht of het Toelagen Verstrekkingen Systeem geschikt is om de compensatie op te baseren.

De ADR heeft bij het beoordelen van de gegevens in het CAF bestand op persoonsniveau en bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen die betrekking hebben de vergelijkbaarheid van de criteria waarvan de burger last heeft gehad bij de CAF 11-zaak gebruik kunnen maken van het Toelagen Verstrekkingen Systeem.

Het Toelagen Verstrekkingen Systeem bevat geen vastleggingen van mailverkeer.

In de periode van het ADR-onderzoek was het volgens de werkinstructies voor behandelaars niet mogelijk om met burgers te communiceren via e-mail. Waar in uitzonderingsgevallen het toch is voorgekomen dat een behandelaar de burger in de gelegenheid heeft gesteld om bijvoorbeeld stukken te mailen, was er de verplichting om die stukken in het Digitaal Archief Systeem op te slaan.

Het Toelagen Verstrekkingen Systeem en het Digitaal Archief Systeem bevatten volgens de ADR zinvolle informatie voor het bepalen van de compensatie.

15.

Hoeveel complete individuele dossiers heeft u kunnen bestuderen?

De ADR heeft bij het beoordelen van de gegevens in het CAF bestand op persoonsniveau en bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de vergelijkbaarheid van de criteria waarvan de burger last heeft gehad bij de CAF 11-zaak onder andere gebruik gemaakt van de individuele dossiers in het Toelagen Verstrekkingen Systeem. De ADR heeft onderdelen van ongeveer 600 individuele dossiers bij haar onderzoek betrokken. Het onderzoek van de ADR omvatte daarbij niet het vaststellen van de compleetheid van individuele dossiers.

16.

Kan de ADR tevens inzicht geven waarom en wanneer is besloten dat, ondanks het rapport van de Nationale ombudsman en de uitspraken van

de Raad van State, de rechtszaken en de terugvorderingen moesten worden gecontinueerd?

Dit inzicht kan de ADR niet geven, omdat het geen onderdeel van de onderzoeksopdracht was.

17.

Welke tijdslijn heeft het ministerie aan de ADR verstrekt? Kan de ADR die delen met de Kamer?

De tijdslijn die het ministerie aan de ADR heeft verstrekt heeft u ontvangen. Zie het antwoord in het Verslag van een schriftelijk overleg over de kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek (Kamerstuk 31 066, nr. 613), bladzijde 64/65 en bijlage tijdslijn ADR.

18.

Is bij het formuleren van de criteria om te beoordelen waarvan de burger last had bij de CAF 11-zaak gevaren op het oordeel van de Adviescommissie uitvoering toeslagen, of heeft de ADR zelf ook een oordeel hierover gevormd?

De criteria zijn in overleg met de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen bepaald. De ADR heeft ook zelf een oordeel gevormd over de criteria mede op basis van de uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en het rapport van de Nationale ombudsman van 9 augustus 2017.

19.

Op welke punten was de informatie aangaande de overige CAF-zaken niet op orde, en wat waren hier de oorzaken van?

Op de volgende punten was de informatie aangaande de overige CAF-zaken niet op orde.

- De dossiers van de 149 CAF-zaken zijn niet volledig. Zo ontbreken in 31 dossiers opdrachtformulieren, bijvoorbeeld voor onderzoeken die door de FIOD zijn uitgevoerd.
- Het CAF-bestand op persoonsniveau bevat onjuistheden over het al dan niet stopzetten van een toeslag voordat onderzoek bij de burger was gedaan. Bij 173 burgers, behorende bij 31 CAF-zaken, is ten onrechte door de Belastingdienst in het CAF-bestand op persoonsniveau aangegeven dat in het kader van de behandeling van de CAF-zaak toeslagen zijn stopgezet voordat onderzoek bij de burger was gedaan.
- Het CAF-bestand op persoonsniveau was op het moment van afronding van het onderzoek onvolledig. 19% van de velden die handmatig aangevuld hadden moeten worden waren door de Belastingdienst niet aangevuld. De onvolledigheid heeft geen betrekking op de geautomatiseerd overgenomen gegevens maar betreft de handmatig aangevulde gegevens van burgers die aan 74 overige CAF-zaken zijn verbonden. Voor burgers die verbonden zijn aan 74 overige CAF-zaken zijn de volgende gegevens onvolledig aangevuld in het CAF-bestand op persoonsniveau:
 - het al dan niet stopzetten van een toeslag voordat onderzoek bij de burger was gedaan,
 - het al dan niet stopzetten van een toeslag nadat onderzoek bij de burger was gedaan,
 - de reden voor het stopzetten van de toeslag en
 - beslissing op al dan niet ingediende bezwaarschriften.

Wij hebben geen onderzoek uitgevoerd naar de oorzaken.

20.

Op welke punten is het handelen van de Belastingdienst anders geweest bij CAF 11 vergeleken met de overige CAF-zaken. Kan uit de tabel worden opgemaakt dat er geen wezenlijk verschil is tussen CAF 11 en sommige overige CAF-zaken?

Het antwoord op deze vraag hangt af van welke criteria daarbij als uitgangspunt worden gehanteerd. De ADR geeft voor de individuele criteria inzicht hoeveel CAF-zaken vergelijkbaar zijn met CAF 11. Zo geeft de ADR aan dat de Belastingdienst bij 41 overige CAF-zaken voor het criterium «ten minste één burger de toeslagen heeft gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan».

Er zijn inderdaad overige CAF-zaken die op basis van de cijfers te vergelijken zijn met CAF 11, maar het is heel lastig om algemene conclusies te trekken.

21.

Door wie is het handboek Toeslagen opgesteld? Was de rigide lijn die daarin werd voorgestaan ten aanzien van maatwerk wettelijk noodzakelijk?

Het handboek Toeslagen is opgesteld door de juristen van Vaktechniek van de directie Toeslagen. Voor de uitleg van de wetgeving verwijzen wij naar uitspraken van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

22.

Stonden er in het handboek Toeslagen aanwijzingen die discriminatoir waren, of (anderszins) onrechtmatig?

In de door ons gebruikte versie van het handboek Toeslagen van 11 september 2018 hebben wij geen discriminatoire passages aangetroffen. Voor de rest van de vraag verwijzen wij naar ons antwoord bij vraag 21.

23.

Wat zijn de concrete bevindingen van de ADR inzake het gebruik van tweede nationaliteit als (deel van de) criteria van het stopzetten van de kinderopvangtoeslag?

De Belastingdienst/Toeslagen gebruikte een zogenaamd risicoselectie-model om te kunnen bepalen of aanvragen van toeslagen een hoog risico op fouten bevatten. Het wel of niet hebben van de Nederlandse nationaliteit is één van de indicatoren die gebruikt is in de periode 18 april 2014 tot 22 oktober 2018. Ook heeft de ADR geconstateerd dat bij de behandeling van CAF-zaken ongeveer 100 zoekopdrachten zijn uitgevoerd waarbij onder andere de eerste en tweede nationaliteit als attribuut zijn opgevraagd. De ADR heeft niet vast kunnen stellen of nog meer van dergelijke zoekopdrachten zijn uitgevoerd.

Wij hebben niet geconstateerd dat tweede nationaliteit als (deel van de) criteria is gebruikt bij het stopzetten van de kinderopvangtoeslag bij toeslaggerelateerde CAF-zaken. Overigens doet de Autoriteit Persoonsgegevens op dit moment een onderzoek dat ziet op de vraag of de Belastingdienst gegevens betreffende de nationaliteit van kinderopvangtoeslagaanvragers rechtmatig verwerkt in de zin van de AVG.

24.

Op basis waarvan concludeert de ADR dat de onjuiste of onvolledige informatie in de CAF-zaken toch voldoende is geweest om de herbeoordeling uit te kunnen voeren?

Om de bruikbaarheid van de in het CAF-bestand op persoonsniveau opgenomen gegevens van burgers (die met de CAF-zaken zijn verbonden) te beoordelen heeft de ADR een steekproef getrokken en aanvullende controles gedaan op de velden met geautomatiseerd overgenomen gegevens en de velden met handmatig aangevulde gegevens.

Voor de gegevens die vanwege de onvolledige vulling van het CAF-bestand op persoonsniveau door ons niet nauwkeurig konden worden bepaald is in ons rapport aangegeven dat het percentage van de in ons rapport gepresenteerde gegevens voor de overige CAF-zaken en het totaalpercentage van deze gegevens maximaal 15% hoger kunnen liggen. In bijlage 2 van ons rapport is per CAF-zaak waarvoor dit van toepassing is de bandbreedte (ondergrens en bovengrens) van de percentages aangegeven.

25.

Is bij de ADR bekend waarom zij de dossiers van de DG-Belastingdienst aan opvolgers in dezelfde functies, het dossier van de Staatssecretaris bij overdracht aan de opvolger in dezelfde functie in 2014 en een aantal vergaderverslagen niet heeft ontvangen? Heeft de ADR deze documenten uiteindelijk toch ontvangen?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 2.