

Directoraat-generaal Belastingdienst

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

In 2013 komt het CAF-team tweemaal voor in vastleggingen (op 29 juli 2013 inzake het instemmen met de oprichting van een multidisciplinair team en op 26 augustus 2013 omdat de *“aanpak facilitators heden van start [is] gegaan”*). Hierna komt het CAF-team voor in vastleggingen van het MT Belastingdienst aangaande de volgende onderwerpen:

- 2 mei 2016: omtrent een nieuwsitem inzake facilitators waarin de teamleider van het CAF-team aansluit;
- 21 juni 2018: omtrent een bezoek van een krant aan het CAF-team om een beeld te krijgen van wat de Belastingdienst doet op het gebied van fraude;
- 25 oktober 2018: omtrent het voorleggen van een voorstel aan de bewindspersonen, waarvan het CAF-team een onderdeel is; en
- 2019 en 2020: op diverse momenten is in het MT Belastingdienst gesproken over actiepunten naar aanleiding van de maatschappelijke discussie rondom ‘CAF-11’.

Het CAF-team heeft aangegeven dat na stopzetten van het MT Fraude het CAF-team de jaarrapportages aanbood aan de gremia waaraan het CAF-team op dat moment verantwoording aflegde, zijnde COOK-2, CDO-2, het MTU Belastingen en Toeslagen en het driehoeksoverleg.

COOK-2

Uit e-mailcorrespondentie komt naar voren dat het CAF-jaaroverzicht 2015 inclusief een update van de ontwikkelingen op de agenda staat van het COOK-2-overleg op 29 januari 2016. Het COOK-2-overleg is een toezichtoverleg van Belastingen, volgend op het MTB2 na een reorganisatie. Het CAF-team is bij dit overleg uitgenodigd en heeft een oplegnotitie aangeleverd. Uit e-mailcorrespondentie komt naar voren dat in deze oplegnotitie opmerkingen van de landelijk directeur MKB van 26 januari 2016 zijn verwerkt. De landelijk directeur MKB kan zich deze oplegnotitie niet herinneren en kan hierbij derhalve geen nadere context geven. In deze oplegnotitie is aangegeven dat het opwerken van CAF-zaken steeds meer volgens vastomlijnde structuren, stappenplannen en patronen plaatsvindt, *‘met de overtuiging dat een deel van deze werkzaamheden steeds meer opgepakt kan worden door de reguliere werkprocessen’*. In de CAF-dossiers is zichtbaar dat bepaalde standaardmappen en -documenten zoals een logboek vanaf een bepaald moment in de tijd worden bijgehouden. Als voorbeeld wordt daarbij gegeven dat binnen Particulieren de aanpak van facilitators *‘voortaan voor een aanzienlijk deel door middel van detectie aan de poort plaatsvindt’*. Daarnaast is omtrent data-analyse het volgende opgenomen:

“Binnen de dienst zijn er veel ontwikkelingen op het gebied van data analyse. Ons beeld daarbij is dat die voornamelijk gericht zijn op individueel aangifteniveau en/of subject achter de aangifte. De data analyse waar wij als CAF behoefte aan hebben richt zich niet op een individuele aangifte of subject, maar op patronen binnen reeksen van aangiften. Dat is echt een andere manier van kijken. Niet beter of slechter dan wat nu reeds ontwikkeld wordt, maar wel anders en complementair aan elkaar.”

In de oplegnotitie is afsluitend de volgende vraag gesteld:

“Is er bereidheid om CAF nader te ondersteunen door een bescheiden stukje data analyse capaciteit beschikbaar te stellen en op deze wijze te investeren in detectie van nog onbekende facilitators en mogelijk andere patronen die duiden op georganiseerd misbruik?”

CDO-2

CDO 2 is de opvolgende overlegstructuur van COOK-2, het betreft een overleg gericht op Handhaving, Vaktechniek, Toezicht en Fraude.

Uit de concept-afsprakenlijst van CDO 2 komt naar voren dat op 10 februari 2017 het CAF-voorstel Doorontwikkeling is gepresenteerd door het CAF-team. KPMG heeft een PowerPoint-presentatie ontvangen met de titel ‘CAF CDO2 feb 2017’ en datum 10 februari 2017. De in deze presentatie genoemde bespreekpunten zijn het werkterrein, de randvoorwaarden en ophanging. Over het agendapunt is het volgende genotuleerd:

“Op basis van de opgedane ervaringen (zie ook casus [organisatie]) is het voorstel om CAF door te ontwikkelen. Dan niet meer alleen reactief, op basis van geconstateerde situaties en verkregen input snel schakelen en acteren, maar ook:

- Een aanpak en tactiek op het handelen van facilitators formuleren op basis van onderzoek en
- O.b.v. data-analyse contra-informatie toetsen en daarop acteren.

1. Expliciet de vraag of er vanuit de dienst behoefte is naar een vervolg CAF.
2. Wat is er nodig om dit soort activiteiten te faciliteren. Dit nog beschrijven.
3. Wie bepaalt prioriteiten en benodigde capaciteit; Bijvoorbeeld een tafel om de prioriteiten te bepalen en regie te nemen.

Opmerkingen:

Onvoldoende zicht wordt ervaren op de verschillende groepen die met data-analyse werken. Dit niet bij D&A beleggen omdat zij van generieke data-analyse zijn, maar wel zorgen voor overzicht en goed bestuurlijk beleggen. Er is wel veel afstemming met de verschillende groepen onderling. We ondervinden hierdoor ook last in het klantcontact. Signalen van externe partijen worden opgepakt en geven verwachtingen die we niet altijd kunnen waarmaken. Voorstel om de verschillende onderzoeksgremia te benoemen, de verantwoordelijkheden daarvan te benoemen en deze bestuurlijk goed onder te brengen. Daarbij niet het ontstaan van noodzakelijke clubs beperken. Deze wel in samenhang bekijken bijv. in dit overleg. Daarbij de afweging maken van de reikwijdte en dan de aanpak en bestuurlijke ophanging bepalen.”

De landelijk directeur MKB deelt de notulen met het CAF-team en benoemt een actiepunten voor zichzelf: *“om met de DG te bespreken: daar is de verruimde variant besproken, dus meenemen in huidige beslismemo”.*

Driehoeksoverleg

In een aanbiedingsformulier voor het driehoeksoverleg FJZ UHB op 28 september 2018 is zichtbaar dat voor twee specifieke onderwerpen voorstellen worden gedaan voor de aanpak van een fenomeen, waaronder een pilotonderzoek. Indien de driehoek akkoord geeft zal het CAF-team in samenwerking met betrokken directies betreffende stappen uitvoeren. De uitkomsten zullen, voorzien van een advies voor het vervolg, aan de driehoek worden voorgelegd. Het agendapunt is ingebracht door de landelijk directeur MKB. Uit e-mailcorrespondentie van de landelijk directeur MKB aan de teamleider van het CAF-team op 28 september 2018, komt naar voren dat in het driehoeksoverleg akkoord is gegaan met de voorgestelde aanpak op de twee specifieke onderwerpen. Daarbij is opgenomen dat veel waardering bestaat voor het blootleggen van problematiek.

4.2 Begeleidersgroep

In interviews is aangegeven dat de begeleidersgroep heeft bestaan tot de opheffing van het CAF-team. Gedurende het bestaan van de begeleidersgroep is niet op gestructureerde wijze vastgelegd wat in de overleggen van de begeleidersgroep is besproken en besloten.

Het CAF-team heeft het volgende toegelicht over de begeleidersgroep in de periode 2015 tot en met medio 2020:

— 2015

In 2015 vond het begeleidersgroepoverleg elke drie weken plaats.

— 2016

Vanaf 2016 vond het begeleidersgroepoverleg eerst elke vier weken en later elke zes weken plaats.

In een e-mail van het CAF-team aan de begeleidersgroep in januari 2016 is de agenda van het eerstvolgende overleg opgenomen. In de aanhef staan de landelijk directeur MKB, de directeur Particulieren, de directeur Vaktechniek, het afdelingshoofd Bestuurszaken van het ministerie van Financiën, de directeur Algemene bestuurszaken en communicatie en de plaatsvervangend algemeen directeur Particulieren.

De directeur Particulieren heeft in het wederhoor aangegeven dat circa eind 2016 de rol van Particulieren in de begeleidersgroep is overgenomen door de plaatsvervangend algemeen directeur Particulieren, mede ingegeven vanuit het feit dat deze plaatsvervangend algemeen directeur Particulieren het thema 'fraudebestrijding' in het takenpakket had.

— 2017

In 2017 is besloten dat het CAF-team gepositioneerd wordt onder de landelijk directeur MKB (zie paragraaf 4.3). Vanaf dat moment wordt de begeleidersgroep uitgebreid naar de landelijk directeuren van de uitvoeringsdirecties, waaronder ook Toeslagen. Deze landelijk directeuren konden zich laten vervangen door plaatsvervangend (landelijk) directeuren.

In november 2017 stuurt het CAF-team in een e-mail aan de begeleidingsgroep de agenda voor het eerstvolgende overleg. Onderwerp op de agenda is onder andere de 'ambities CAF voor 2018'. In de aanhef staan de landelijk directeur MKB, de directeur Vaktechniek, de plaatsvervangend algemeen directeur Particulieren, de plaatsvervangend directeur Toeslagen met handhaving in de portefeuille en de algemeen directeur GO.

In een e-mail op 15 december 2017 stuurt het CAF-team de begeleidingsgroep de agenda voor het eerstvolgende overleg. Op de agenda staat onder meer het CAF-jaaroverzicht en 'de verbinding van herijkingstrajecten en CAF'.

— 2018

Uit een Outlook-item van januari 2018 blijkt dat de voorzitter van het begeleidingsgroepoverleg de landelijk directeur MKB is en de genodigden voor het overleg de volgende personen zijn: de directeur Toeslagen, de directeur GO, de directeur MKB, de plaatsvervangend directeur Toeslagen, de directeur Vaktechniek, de directeur Particulieren en een beleidsmedewerker van Belastingen.

Op verschillende momenten in 2018 stuurt het CAF-team een agenda aan de begeleidingsgroep. Op 25 januari 2018 stuurt het CAF-team een overzicht van onderwerpen waarmee het CAF-team bezig is in een bijlage. Op 12 maart 2018 stuurt het CAF-team naast de agenda ook een inhoudelijk overzicht van CAF-werkzaamheden met de titel 'CAF groslijst status en behandeladvies'. Op 28 augustus 2018 stuurt het CAF-team per e-mail een agenda voor het aankomende overleg aan de begeleidingsgroep. In de aanhef staan de landelijk directeur MKB, de plaatsvervangend algemeen directeur Particulieren, de directeur GO, de directeur Vaktechniek en de plaatsvervangend directeur Toeslagen met handhaving in de portefeuille.

Op 9 oktober 2018 stuurt het CAF-team per e-mail een agenda voor het overleg op 11 oktober 2018. In antwoord op een vraag aan het CAF-team over het voorzitterschap van het overleg, stuurt het CAF-team per e-mail de volgende toelichting over het begeleidingsgroepoverleg:

"In de loop van de tijd is dit een overleg geworden waarin ik de stuurgroep meeneem in de stand van zaken op diverse terreinen waarop wij actief zijn. De agenda volgt vaak uit / ligt in lijn met de meest recente nieuwsberichten³⁶. Ook bespreken we mogelijke knelpunten als die zich voordoen.

Als er aanvullende ideeën zijn cq nieuwe initiatieven aan zitten te komen, dan worden die ook daar in eerste instantie ingebracht en besproken, maar dat is komende donderdag niet echt het geval (tenzij er morgen nog iets opmerkelijks aan de orde zou komen bij het CAF overleg met het team, maar dat verwacht ik niet). In het vorig overleg is onder andere het initiatief voor de inburgeringskosten en de pilot kinderopvang besproken, waarna het overleg (in dit geval [de landelijk directeur MKB]) heeft gevraagd om dit uit te schrijven in een memo ten behoeve van het driehoeksoverleg. Ik zal donderdag terugkoppelen wat hierin de stand van zaken is.

³⁶ Dit betreft de CAF-weekverslagen.

Het overleg biedt de aangesloten lijndirecties en de directie vaktechniek ook mogelijkheden om zelf met ideeën of initiatieven te komen, bijvoorbeeld vanuit interne ontwikkelingen of media aandacht etc. Die pakken we dan op.

Het is een open overleg, van oudsher voorgezeten door [de algemeen directeur Belastingen], daarna een tijd door [de directeur Particulieren] en nu al een tijd door [de landelijk directeur MKB].”

Na het overleg van 11 oktober 2018 stuurt het CAF-team de actiepunten, waaronder het nemen van extra tijd ten aanzien van het krijgen van meer helderheid over de rol van de stuurgroep en de overlegstructuur. In het wederhoor geeft de directeur Particulieren aan dat hij de begeleidersgroep als ‘stuurgroep’ niet goed kan plaatsen, omdat sturing plaatsvond door het MT Fraude en de begeleidersgroep er was voor afstemming en bijpraten. De directeur Particulieren merkt in het wederhoor op dat hij de begeleidersgroep incidenteel heeft voorgezeten, bijvoorbeeld als de algemeen directeur Belastingen afwezig was. De directeur Particulieren heeft het voorzitterschap van de begeleidersgroep na het vertrek van de algemeen directeur Belastingen niet overgenomen.

Uit het jaaroverzicht 2018 blijkt dat de directeur DF&A in 2018 is aangesloten bij de begeleidersgroep.

— 2019

In 2019 stuurt het CAF-team op 12 februari 2019 en 23 maart 2019 een agenda voor het eerstvolgende begeleidersgroevoerleg, waarop onder meer een aantal specifieke fenomenen, zoals taalscholen en systeemfraude IH, zichtbaar zijn als agendapunt.

4.3 Positionering CAF-team

Gedurende de looptijd van het CAF-team vinden verschuivingen plaats in de governance, mede doordat het MT Fraude is opgehouden te bestaan en de aangewezen verantwoordelijke directeur, de algemeen directeur Belastingen, een andere functie gaat vervullen.

Op 2 juni 2015 stuurt het CAF-team een e-mail over de positionering van het CAF-team naar de algemeen directeur Belastingen, met de directeur FIOD in de cc. Het CAF-team vraagt hoe geborgd gaat worden dat het CAF-team een directe lijn naar het MT behoudt, nu het MT Fraude niet meer als zodanig bestaat en de algemeen directeur Belastingen, gezien zijn nieuwe rol als (kwartiermaker) COO van de Belastingdienst, “*waarschijnlijk niet meer als trekker bij ons 3 wekelijks overleg [zal] zijn*”. Het CAF-team verzoekt om een bepaalde escalatielijn te bespreken, voor het geval dat. De voormalig algemeen directeur Belastingen geeft daarop aan het “*CAF overleg met de segmentdirecteuren en [beleidsmedewerker] vooral zou houden. En inderdaad, als escalatie nodig [is] weet je me te vinden.*” Eind 2016 treedt de (kwartiermaker) COO van de Belastingdienst uit dienst, deze functie wordt kort erna opgeheven.

Op 19 april 2016 stuurt het CAF-team een agenda naar de algemeen directeur Belastingen voor een overleg een week later. Naast twee notities geeft het CAF-team onder andere aan het onderwerp ‘invloed en (verdere) ontwikkelruimte voor CAF’ te willen bespreken in het overleg.

Directoraat-generaal Belastingdienst

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

In juni en de eerste helft van juli 2017 vinden diverse afstemmingen plaats over een notitie inzake 'CAF in de nieuwe topstructuur'. Uit e-mailcorrespondentie komt naar voren dat deze notitie op verzoek van de DG Belastingdienst en de landelijk directeur MKB wordt opgesteld ten behoeve van de toekomstige positionering van het CAF-team. Het CAF-team stuurt meerdere versies van de conceptnotitie rond aan de begeleidersgroep. Uit e-mailcorrespondentie blijkt dat de directeur Vaktechniek en de plaatsvervangend algemeen directeur Particulieren feedback op de notitie hebben gegeven. De DG Belastingdienst is eveneens begin juli 2017 om een beoordeling van het memo gevraagd. De DG Belastingdienst geeft een inhoudelijke reactie met mogelijke alternatieven voor de nieuwe positionering van het CAF-team, met de opmerking dat hij op dat moment nog geen mening heeft over het alternatief dat zou moeten worden gekozen en dat het wenselijk is de voor- en nadelen van de verschillende opties op te nemen in de notitie.

Op het aanbiedingsformulier aan het MTU van Belastingen en Toeslagen (hierna: MTU B&T) staat dat de landelijk directeur MKB op 17 juli 2017 een agendapunt inbrengt met de omschrijving 'Combiteam Aanpak Facilitators in de nieuwe Topstructuur' ter bespreking en besluitvorming. Op het aanbiedingsformulier ten behoeve van het MTU B&T op 17 juli 2017 is het volgende zichtbaar:

- Aan de DG wordt gevraagd kennis te nemen van en in te stemmen met: *"Bepalen positie CAF in nieuwe topstructuur en wijze waarop inhoud en omvang van de werkzaamheden wordt vormgegeven"*, en te besluiten op het volgende: *"In het memo worden op verzoek van de DG varianten genoemd met voor en nadelen. Afhankelijk van de uitkomst van de bespreking kan besluitvorming plaatsvinden."*
- Overeenstemming met DGBel-control bestaat over het gevraagde besluit met voorlegging aan de landelijk fraudecoördinator en Planning, Finance & Control en overeenstemming bestaat met de afdeling Control van het eigen dienstonderdeel.
- Afgestemd is met de uitvoering van MKB en Particulieren.
- Ter bespreking is de volgende kern is opgenomen: *"De positionering van het CAF in de nieuwe topstructuur kent twee opties:*
 1. *Onderbrengen bij één van de segmenten*
 2. *Onderbrengen bij één van de corporate directies Vaktechniek of Datafundamenten en Analyse*

Het onderbrengen bij één van de lijndirecteuren ligt het meest voor de hand. Als potentieel nadeel maakt dit het team minder onafhankelijk en de verbinding naar de andere segmentonderdelen kan complexer worden, zeker op het gebied van het signaleren van nalevingstekorten en de monitoring en de coördinatie op de doelgroep die moet worden aangepakt. Het instellen van het periodiek overleg met de directeuren van de uitvoerende diensten en het positioneren van een deel van het CAF team direct onder een landelijk directeur zou dergelijke nadelen kunnen opvangen."
- Bijgevoegde twee documenten zijn: het memo 'Het CAF in de nieuwe topstructuur' en 'Toelichting op de CAF activiteiten'.

Directoraat-generaal Belastingdienst

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

In het memo 'Het CAF in een nieuwe topstructuur' d.d. 10 juli 2017 is opgenomen dat het CAF-team is opgericht met als doel om Belastingdienst-breed georganiseerde fraude/georganiseerd misbruik van de Belastingdienstsystemen op een daadkrachtige wijze aan te pakken door middel van snelle interventie. Op deze wijze is volgens de toelichting in het memo meer nadruk komen te liggen op de initiators van de problemen, de facilitators. In het memo is toegelicht dat de huidige, kleine bezetting van het CAF-team met vertegenwoordiging van diverse onderdelen van de Belastingdienst (MKB, PDB, Toeslagen, FIOD, GO). *"Hierdoor zijn de analyses en de aanpak van de doelgroep in brede zin mogelijk"*, aldus de toelichting uit het memo. Daarbij is opgemerkt dat het CAF-team momenteel beperkte analysecapaciteit en ondersteuning heeft vanuit Formeel recht en Invordering. Bij aanvang is het CAF-team direct onder het MT van de Belastingdienst geplaatst.

In het memo is toegelicht dat de methodiek van werken zich de afgelopen jaren zodanig heeft bewezen dat de deelnemende onderdelen hebben geconcludeerd dat de werkwijze een plek verdient in de toekomstige structuur van de Belastingdienst. In de notitie 'Doorontwikkeling CAF 2.0' is aangegeven dat het maken van scherpe analyses nog op veel meer terreinen kan plaatsvinden en dat bij het bestrijden van misbruik meer gedaan kan worden met het binnenhalen van contra-informatie.

In het memo staan als beslispunten opgenomen: *"Het werkterrein het CAF voortaan laten bepalen door een stuurgroep bestaande uit de directeuren van de lijndirecties en een beslissing nemen over de positionering binnen de nieuwe topstructuur, waarbij hieronder 2 varianten worden beschreven."*

In de hierna opgenomen paragraaf 'Inhoud en positionering' staat toegelicht dat het CAF-team op verzoek, maar ook ongevraagd zaken aan het licht kan brengen die vanuit handavingsperspectief aandacht nodig hebben. Dit zou de organisatie scherper maken. Als alternatieven voor de positionering van het CAF-team is voorgesteld om een stuurgroep in te stellen bestaande uit directeuren van de uitvoerende directies samen, of om een deel van het team met duidelijke taak- en rolomschrijving bij de beleidsdirectie Handhaving en Uitvoeringsbeleid onder te brengen. Dit is als volgt onderbouwd:

"De belastingdienst brede werkwijze maakt het CAF uniek en dient naar de toekomst toe behouden te blijven. Dit kan vormgegeven worden door het instellen van een stuurgroep bestaande uit de directeuren van de uitvoerende directies die tezamen inhoud en omvang van de werkzaamheden bepalen. Daarmee confirmeert de betreffende directeur zich tevens aan het zo nodig beschikbaar stellen van benodigde handavingscapaciteit. Via de stuurgroep kan tevens de DG geïnformeerd worden."

De kracht van het CAF zit in de verbinding tussen analyse en uitvoering, waarbij tevens vanuit iedere lijndirectie op operationeel niveau wordt deelgenomen. Ook dit laatste aspect dient naar de toekomst toe ongewijzigd te blijven. Het onderbrengen van de leiding van het CAF, samen met de analyse capaciteit en ondersteuning is het aspect dat formeel geregeld zou moeten worden. Het onderbrengen bij één van de lijndirecteuren ligt het meest voor de hand. Als potentieel nadeel maakt dit het team minder onafhankelijk en de verbinding naar de andere segmentonderdelen kan complexer worden, zeker op het gebied van het signaleren van nalevingstekorten en de monitoring en de coördinatie op de doelgroep die moet worden aangepakt."

Directoraat-generaal Belastingdienst

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

Het instellen van de stuurgroep en het positioneren van een deel van het CAF team direct onder een landelijk directeur zou dergelijke nadelen kunnen opvangen.

Als alternatief is denkbaar dat een deel van het team met een duidelijke taak en rol omschrijving wordt ondergebracht bij de beleidsdirectie Handhaving en Uitvoeringsbeleid, waarbij het combi karakter behouden zou kunnen blijven door aan dit team vanuit iedere lijndirectie operationele liaisons te koppelen. In die variant blijft noodzakelijk dat ieder segment (in ieder geval MKB, PDB en Toeslagen) dedicated capaciteit ter beschikking stelt."

In de bijlage 'Toelichting op de CAF activiteiten' is opgenomen wat de kerncompetentie van het CAF-team is en welke best practices bestaan. Ook is in deze bijlage een koppeling gemaakt naar het oorspronkelijke plan van aanpak voor het CAF-team, zie daarvoor paragraaf 2.3).

Onder 'kerncompetenties' is in de bijlage opgenomen dat:

- het CAF-team in staat is om snel een scherpe analyse uit te voeren op een mogelijk (nieuw) fenomeen vanuit een segment overstijgend perspectief. Daarbij is opgemerkt dat *"in combinatie met acties in het veld wordt direct duidelijk wat er aan de hand is"*;
- het CAF-team hands-on werkt en de bevindingen worden gebruikt bij de benadering van de eventuele facilitator. Toegelicht is dat *"in de ergste gevallen strafrecht [wordt] ingezet maar in de meerderheid van de gevallen wordt het ongewenste gedrag door middel van een aanpak op maat (met veel oog voor de invorderingsaspecten) een halt toegeroepen. De facilitator wordt duidelijk gemaakt dat hij moet stoppen, hetgeen al dan niet met sancties gepaard gaat, terwijl tevens het nadeel wordt teruggehaald (veelal bij de klanten). Hierbij wordt intensief samengewerkt met de segmenten"*.
- de CAF-aanpak nalevingstekorten aan het licht brengt. In de bijlage is gesteld dat de verbinding tussen analyse en de directe inzetbaarheid van de uitvoering essentieel is gebleken, in combinatie met het achterwege laten van bureaucratische processen en een doortastende besluitvorming.

Onder 'best practice' is in de bijlage opgenomen dat de CAF-aanpak het meest is doorontwikkeld bij systeemfraude IH, waarbij naast de aanpak van doelgroep en facilitator tevens analysetools en een werkwijze zijn ontwikkeld, alsmede een monitor waarmee de aangepakte doelgroep nog jarenlang wordt gevolgd. Dit is als volgt onderbouwd:

"Op grond van deze monitor zijn we in staat om het effect van het handelen in beeld te brengen. We zien dat het misbruik afneemt enerzijds en zien anderzijds welk eventueel nieuw misbruik aan het ontstaan is indien subjecten besluiten niet te stoppen met het ongewenste gedrag. Rondom de aanpak is op een stevige wijze de publiciteit gezocht. Er zijn posten door de FIOD opgepakt en daarnaast heeft een groot deel van de posten een snelle korte klap behandeling gekregen. De analyses op het aangiften gedrag bij de zorgkosten en de giftenaftrek zijn prominente voorbeelden in de aanpak systeemfraude IH. De analyses hebben tevens een belangrijke bijdrage geleverd aan de evaluatie van deze beide aftrekposten waarover vrij recent aan de kamer is gerapporteerd. Daarnaast zijn -naast de aanpak bij Toeslagen- diverse andere onderwerpen in pilot vorm uitgelicht.

Directoraat-generaal Belastingdienst

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

Voorbeelden zijn PGB, gefingeerde dienstverbanden, loonverschillen, premiekortingen loonheffing, gastouderinkomsten, moneytransfers etc. Uitgangspunt is een onderzoek naar mogelijke georganiseerde verbanden. De onderwerpen worden afgestemd met de begeleidersgroep van het CAF. Niet in alle gevallen heeft dit geleid tot het kunnen blootleggen van georganiseerde fraudepatronen, maar ook dan bleek uit de analyse wel degelijk dat er grote (risico's op) nalevingstekorten aanwezig waren. Dergelijke analyses zijn in die gevallen besproken met en vrijwel steeds voorzien van een advies overgedragen aan de verantwoordelijke organisatie onderdelen."

Uit e-mailcorrespondentie komt naar voren dat op 17 juli 2017 in de bespreking bij het MTU B&T is voorgesteld de verantwoordelijkheid rechtstreeks onder MKB te hangen. Hierna wordt het CAF-team gepositioneerd onder de landelijk directeur MKB. In dit jaar nemen de directeuren van de uitvoerende dienstonderdelen plaats in het MT Belastingen.

Uit een e-mail d.d. 11 oktober 2018 van het CAF-team aan de directeur DF&A en de landelijk directeur MKB, komt naar voren dat het CAF-team graag een gesprek met betreffende directeuren inplant over een naar hun gevoel steeds terugkerend punt op tafel, namelijk hoe ver de competentie, voorheen omschreven als 'doorzettingmacht', van het CAF-team rijkt. Het CAF-team geeft aan op dit punt graag (weer) nadrukkelijk aan de orde te hebben bij de volgende stuurgroepbijeenkomst, indien zal worden gesproken over de rol van de stuurgroep. Daarbij merkt het CAF-team op dat bij aanvang van het CAF-team en in de notitie die ten grondslag heeft gelegen aan de doorstart van het CAF-team en de directe plaatsing onder de directeur MKB is opgenomen, dat het CAF-team zowel gevraagd als ongevraagd analyses zou moeten kunnen doen naar bepaalde facilitators. Het CAF-team licht toe dat dit zelfs iets is opgerekt door te stellen dat dit eigenlijk geldt voor vormen van systeemfraude, omdat meestal eerst systeemfraude in beeld komt en pas later in het proces kan worden vastgesteld of, en zo ja in welke mate er sprake is van georganiseerdheid en impact op de Belastingdienst. Het CAF-team geeft daarbij aan bij de drie opvolgende DG's Belastingdienst consequent de stelling te hebben voorgelegd dat dit kan betekenen dat het CAF-team soms zaken zal zien en op tafel zal leggen die de Belastingdienst misschien liever niet hadden willen weten. Volgens het CAF-team hebben deze drie opvolgende DG's Belastingdienst daarop zonder enige spoor van twijfel aangegeven dat ze toch graag willen dat dit gebeurt. Het CAF-team wil dit punt graag bespreken in de stuurgroep omdat het CAF-team daarvoor in de stuurgroep onvoldoende draagvlak voelt.

De directeur DF&A reageert positief op het voorstel tot een gesprek. Hoe opvolging is gegeven aan de e-mailwisseling, is voor KPMG niet zichtbaar. De DG Belastingdienst, ten tijde van de oprichting van het CAF-team tot eind 2015, herkent bovenstaande passage niet en kan hierbij derhalve geen nadere context geven. De DG Belastingdienst in de periode eind 2015 tot begin 2017 kan niet bevestigen dat betreffende vraag aan hem is voorgelegd en hoe daarop is geantwoord. De DG Belastingdienst over begin 2017 tot eind scope heeft geen aanvullende opmerkingen ten aanzien van voorgaande passage.

— In maart en mei 2019 is diverse correspondentie gevoerd over het mogelijk uitbreiden van de capaciteit van het CAF-team ten behoeve van het intensiveren van toezicht in reactie op ontwikkelingen in de Voorjaarsnota 2019.

In het wederhoor is aangegeven dat er (mogelijk) extra geld beschikbaar zou komen om toezicht te intensiveren. Bij een dergelijke beslissing maken dienstonderdelen veelal diverse plannen om aanspraak te maken op dit extra geld. Een functionaris uit het team van de DG Belastingdienst herinnert zich dat destijds naast het CAF-team tevens toezichtteams van MKB en GO ideeën voor besteding van het extra geld hadden. Het CAF-team heeft op 23 mei 2019 een document 'Anticipatie mogelijke uitbreiding' met informele status opgesteld ter bespreking met de algemeen directeur MKB en de plaatsvervangend directeur MKB eind mei 2019. In dit document is een aantal onderwerpen genoemd waarop het CAF-team werkzaamheden zou kunnen gaan verrichten. Ook is genoemd dat uitbreiding met 22 fte mogelijk is, en is een suggestie gedaan voor een naamswijziging. Deze naamswijziging is voorgesteld *"mede gegeven recentelijke publicaties waarin de naam van het team ten onrechte fors is beschadigd, maar mede ook gezien het feit dat de toekomstige werkzaamheden niet meer helemaal de vlag van de lading dekken. Als we meer opschuiven naar onderwerpen uit het thema geldautomaat en meer focus leggen op follow the money dan past daarbij ook een ander naam."* In het document is opgenomen dat de ophanging van het CAF-team nog steeds direct onder de landelijk directeur MKB is. Naar aanleiding van de bespreking met de algemeen directeur MKB en de plaatsvervangend directeur MKB, stuurt het CAF-team op 28 mei 2019 een e-mail aan functionarissen in het team van de DG Belastingdienst waarin het CAF-team terugkoppeling geeft over uitbreidingsmogelijkheden. In deze e-mail maakt het CAF-team de opmerking dat het aan het DT is om een keuze te maken over waar de extra capaciteit op ingezet zou moeten worden. In de reactie van een van de functionarissen in het team van de DG Belastingdienst van 28 mei 2019 is opgenomen: *"hoe het nu te volgen proces er precies uitziet weet ik niet precies, zullen we even checken"*. In het wederhoor heeft betreffende functionaris aangegeven dat deze reactie toezag op het uitzoeken hoe het besluitvormingsproces eruit zou zien. Dit om vragen te beantwoorden zoals wie de afweging maakt waaraan het vrij te komen budget zou worden besteed. Dit betrof niet de toekenning van het budget, maar de afweging c.q. prioritering die de Belastingdienst zou maken over welke plannen zouden worden ingediend.

- Uit e-mailcorrespondentie van eind juli 2019 tussen het CAF-team en de algemeen directeur MKB komt naar voren dat een voorstel is geschreven waarin is opgenomen dat het CAF-team voor 2020 7 fte gaat werven en in 2021 13 fte. Het CAF-team geeft aan dat een aantal besluiten nodig is, namelijk over de benaming van het team, over welke werkzaamheden het team gaat uitvoeren, waar het team wordt geplaatst in de organisatie alsmede over huisvesting. De algemeen directeur MKB geeft aan dat een MT-bespreking zal plaatsvinden waarna terugkoppeling naar het CAF-team komt.

4.4 CAF-weekverslagen

KPMG heeft voor de periode 2015 - medio 2020 het volgende aantal weekverslagen ontvangen:

- 2015: 39 weekverslagen en een jaaroverzicht.
- 2016: 38 weekverslagen en een jaaroverzicht. Uit e-mailcorrespondentie komt naar voren dat de directeur FIOD en de directeur Vaktechniek positieve reacties sturen op respectievelijk het verzonden jaaroverzicht en een weekverslag.

Directoraat-generaal Belastingdienst

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

- 2017: 27 weekverslagen en een jaaroverzicht. De periodiciteit van de weekberichten gaat vanaf de tweede helft van 2017 richting tweewekelijks.

Eind maart 2017 stuurt de landelijk directeur MKB een weekverslag door naar de DG Belastingdienst naar aanleiding van de publiciteit die hierover de week ervoor bestond. De DG Belastingdienst reageert met dat een en ander goed is verlopen in de week.

- 2018: Vijftien weekverslagen en een jaaroverzicht. De periodiciteit van de weekberichten gaat in 2018 richting driewekelijks en vanaf de tweede helft van 2018 naar vijfwekelijks.

Medio 2018 is er e-mailcorrespondentie tussen de landelijk directeur MKB en de DG Belastingdienst over een specifiek conceptweekverslag dat door het CAF-team is voorgelegd. Tussen beiden is besloten dat een onderdeel niet in het weekverslag kan worden opgenomen omdat hierover eerst intern bestuurlijk overleg moet plaatsvinden.

Eind 2018 stuurt het CAF-team het jaaroverzicht naar de nieuwe algemeen directeur MKB. In deze e-mail vraagt het CAF-team of deze directeur de door de voorgaande landelijk directeur MKB ingezette lijn met betrekking tot het doorsturen van het jaaroverzicht naar de DG Belastingdienst over zal nemen.

- 2019: één weekverslag en een jaaroverzicht. In dit weekverslag is aangegeven dat het sturen van een nieuwsbericht even geleden is, maar dat dit niet betekent dat er in de tussentijd niets is gebeurd.

In bepaalde periodes zijn in diverse jaren geen weekverslagen gestuurd, zoals in de zomerperiode (eind juli t/m eind augustus), rond de jaarwisseling en/of meivakantie.

Uit de weekverslagen komt naar voren dat per dienstonderdeel toelichting wordt gegeven op de stand van zaken van onderhanden casuïstiek van het CAF-team, conform de wijze waarop deze verslaglegging in eerdere jaren plaatsvond.

4.5 Verspreiding kennis van werkzaamheden CAF-team

In de periode 2015 - 2020 is zichtbaar dat op diverse momenten afstemming is gezocht en goedkeuringen zijn gevraagd ten behoeve van werkzaamheden van het CAF-team. Dit betreft afstemming op bijvoorbeeld directourniveau of met de DG Belastingdienst, en gaat onder andere over de toekomst van het CAF-team, over specifieke thema's die het CAF-team zou kunnen onderzoeken en over te gebruiken databronnen. Hieronder volgt een aantal voorbeelden:

- In januari 2015 is op basis van een Outlook-item zichtbaar dat een gesprek is gepland tussen de algemeen directeur Belastingen en het CAF-team met als onderwerp 'Toekomst CAF'.
- In 2015 wordt het CAF-team om input gevraagd voor het jaarverslag van het ministerie van Financiën over 2014.

Directoraat-generaal Belastingdienst

Tussenrapport onderzoeksvraag deel 1a inzake Onderzoek Werkwijze CAF

Den Haag, 28 juni 2023

- Medio 2015 wordt aan diverse functionarissen akkoord gevraagd op het doen van een serievraag aan ING inzake bankgegevens van personen op adressen op basis van een aantal selectieregels (adressen waarop meer dan 25 bankrelaties woonachtig zijn en die in het bezit zijn van één of meer betaalrekeningen met een selectie op de periode waarin de bankrekeningen zijn geopend). Conform het Voorschrift fiscus banken moet de DG Belastingdienst formeel akkoord geven op een dergelijke serievraag. Op basis van e-mailcorrespondentie is zichtbaar dat een aantal functionarissen akkoord geeft, waaronder de (kwartiermaker) COO, de landelijk directeur Particulieren en de DG Belastingdienst. De betreffende DG Belastingdienst herkent bovenstaande passage niet en kan hierbij derhalve geen nadere context geven.
- Eind 2015 treedt een nieuwe DG Belastingdienst aan. Op basis van Outlook-items is zichtbaar dat in september 2016 en november 2016 gesprekken zijn gepland tussen de betreffende DG Belastingdienst en het CAF-team. De onderwerpen van deze agendapunten zijn respectievelijk 'Bijpraten inzake CAF' en 'Bijpraten (geen stuk)'. De betreffende DG Belastingdienst heeft in het wederhoor aangegeven dat hem bijstaat dat een introductiebijeenkomst is georganiseerd.
- Medio 2016 stelt het CAF-team, in afstemming met de landelijk directeur MKB, twee notities op. Eén notitie betreft een toelichting op de aanpak facilitators en eventuele uitbreiding daarvan. De andere notitie betreft de *'spin off uit het onderzoek naar moneytransfers en de mogelijke belangen voor de dienst'*. In een e-mail aan de landelijk directeur MKB merkt het CAF-team het volgende op: *"misschien moet de vraag echter ook nog eens meegenomen of CAF zich strikt zou moeten beperken tot de aanpak op louter facilitators. Ik denk dat we op het fraudeterrein in bredere zin toegevoegde waarde zouden kunnen hebben"*. Uit e-mailcorrespondentie blijkt dat het CAF-team in juni 2016 de twee notities, nadat deze zijn ingebracht in een miniconferentie van de COO-kolom, verstrekt aan de directeur FIOD en een voormalig teamleider. Terugkoppeling die het CAF-team per e-mail over de miniconferentie geeft is dat het CAF-team het volgende heeft begrepen: *"[(kwartiermaker) COO] wil de wijze waarop we als CAF kijken naar georganiseerde patronen inderdaad een plekje gaan geven, ook binnen de data analyse en – zo begreep ik van [landelijk directeur MKB] – gaat [directeur DF&A] ook kijken hoe e.e.a. ingepast kan worden. De rol van CAF zelf daarbij wil hij daarbij bezien tezamen met de veranderende rol van ook [functionaris] naar de toekomst. Maar de eerste stap leek al wel gezet. Dat geldt ook voor het binnenhalen van de contra informatie. [(kwartiermaker) COO] ziet de toegevoegde waarde daarvan, alleen moet ook dit nog nader bekeken worden, waar dit dan belegd gaat worden, hoe etc."* De directeur FIOD geeft aan dit graag te steunen in RvB- en CDO-overleg waar nodig. De directeur FIOD heeft in het wederhoor aangegeven dat de mogelijke uitbreiding en de gesprekken gingen over het breder inzetten van het multidisciplinair werken binnen de Belastingdienst met gebruikmaking van data(analyse).
- In de tweede helft van 2016 wordt het CAF-team gevraagd om input te leveren op de voortgangsrapportage 'Rijksbrede aanpak fraude' over het jaar 2016. De eindrapportage 'Rijksbrede aanpak fraude' is eind 2016 naar de Tweede Kamer verstuurd door de minister van Veiligheid & Justitie.

Directoraat-generaal Belastingdienst

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

- In de begeleidende brief staat het volgende opgenomen in de alinea waarin het CAF-team is genoemd: *“Bij de Belastingdienst is het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) in 2013 opgericht met als doel fraude gepleegd door facilitators gestructureerd en zichtbaar aan te pakken en te voorkomen. Het CAF is in 2016 verder gegaan met de aanpak van systeemfraude met inkomensheffing en van misbruik van toeslagen. Op het terrein van de aanpak van systeemfraude met inkomensheffing is een aantal verbeterlagen gemaakt in de analyse en detectie van patronen van georganiseerd misbruik. Hierdoor zijn nieuwe facilitators in beeld gekomen en worden reeds aangepakte facilitators en hun klanten continue gemonitord. De resultaten hiervan lijken te wijzen op een aanmerkelijke gedragsverandering; de meeste facilitators zijn met hun activiteiten gestopt dan wel de klantgroep is aanmerkelijk kleiner geworden. De aanpak van facilitators is ook gericht op bijvoorbeeld aanbieders van fiscale of vennootschapsrechtelijke constructies. De aanpak van dergelijke constructies vindt bij de Belastingdienst plaats binnen de coördinatiegroep constructiebestrijding. Daarnaast is binnen de Belastingdienst blijvende aandacht voor thema's als faillissementsfraude en btw-carrouselfraude. De aanpak van deze fraudevormen wordt steeds meer vanuit informatie-gestuurd toezicht gedaan.”*
- Eind 2016 stuurt het CAF-team een document met de titel ‘Doorontwikkeling CAF achtige werkwijze in relatie tot informatie gestuurd toezicht’ aan de landelijk directeur MKB, de directeur Particulieren, de directeur Vaktechniek en een beleidsmedewerker. In de inleidende paragraaf is opgenomen: *“Reeds in mei 2016 is met de toenmalige COO en met de begeleidersgroep van het CAF gesproken over een mogelijke doorontwikkeling van de CAF activiteiten. CAF genereert -kort gezegd- zichtbare producten die tevens aansluiten bij de maatschappelijke behoefte om georganiseerd misbruik stevig en vanuit een breed handhavingspalet aan te pakken. CAF blijkt in staat om (onder randvoorwaarden) zeer snel te reageren op maatschappelijke ontwikkelingen, door signalen (vaak met behulp van kort cyclische en ad hoc data analyse) heel snel om te zetten in acties in het veld”*. Uit e-mailcorrespondentie blijkt dat de plaatsvervangend algemeen directeur Particulieren op een aantal punten feedback geeft, tevens geeft deze directeur aan dat het een goede gedachte is om deze nota in bestuurlijke gremia (binnen COO-verband) te bespreken. De directeur Particulieren heeft in het wederhoor aangegeven dat medio 2016 de mogelijke doorontwikkeling van het CAF-team voor het eerst in de begeleidersgroep is verkend, eind 2016 kwam deze vraag opnieuw op. De directeur Particulieren herinnert zich dat een aantal betrokkenen het CAF-team een meer structurele rol wilde geven in de aanpak van fraudebestrijding en dat anderen het CAF-team een goede, tijdelijke rol als aanjager vonden hebben ter ondersteuning van de samenwerking tussen de meeste uitvoerende dienstonderdelen op het terrein van de aanpak van frauderende facilitators. In een e-mail van 23 juni 2017 van het CAF-team aan de directeur FIOD en een voormalig teamleider is opgenomen dat de landelijk directeur MKB de notitie ‘Doorontwikkeling CAF 2.0’ heeft besproken met de DG Belastingdienst. In de e-mail is aangegeven dat de DG Belastingdienst vervolgens de landelijk directeur MKB heeft verzocht om te komen met een voorstel inzake de positionering van het CAF-team. Het CAF-team merkt op dat dit onderwerp met de begeleidersgroep is besproken en dat bij hen een eerste concept hiervoor is neergelegd, versie 0.2 van dit document (‘Kerncompetenties CAF en ophanging in nieuwe top structuur vs 0.2’) stuurt het CAF-team mee met het verzoek om mee te kijken en mee te denken.

Directoraat-generaal Belastingdienst

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

- De directeur FIOD geeft hierop opmerkingen terug aan het CAF-team. De directeur FIOD herinnert zich dat ten aanzien van de besturing meerdere opties zijn besproken en dat er een voorkeur bestond om de besturing te beleggen bij de landelijk directeur MKB.
- Begin 2017 treedt een nieuwe DG Belastingdienst aan. Deze DG blijft in functie tot begin 2020. Op basis van e-mailcorrespondentie van het CAF-team naar leden van de begeleidingsgroep komt naar voren dat het CAF-team in februari 2018 een overleg met de DG Belastingdienst heeft gehad inzake het CAF-team. Het CAF-team heeft hierover aangegeven dat dit de eerste keer was dat het CAF-team zelf met desbetreffende DG Belastingdienst sprak. Uit e-mailcorrespondentie tussen de ondersteuning van de DG Belastingdienst en het CAF-team in januari 2018 komt naar voren dat de DG Belastingdienst het CAF-jaaroverzicht 2017 heeft ontvangen.
 - Op 10 oktober 2017 is door de plaatsvervangend directeur B/CIE in een e-mail naar de directeur Toeslagen, de plaatsvervangend landelijk directeur MKB en [functionaris] aangegeven dat half september 2017 op last van de 'privacy officer in Den Haag' met onmiddellijke ingang de informatieverstrekking door B/CIE/SOC is opgeschort met betrekking tot antifraudeonderzoeken, op basis van een eerder opgestelde gegevenseffectenbeoordeling (hierna: GEB³⁷). Op dat moment werd duidelijk dat geaccordeerde procesbeschrijvingen ten grondslag moesten liggen aan gegevensverzameling zoals query's. Naar aanleiding van het bericht van de plaatsvervangend directeur B/CIE, stelt het CAF-team diverse GEB's op met als opdrachtgever de plaatsvervangend landelijk directeur MKB en als doel 'het detecteren van patronen in reeksen aangiften'. In het wederhoor is aangegeven dat het CAF-team de GEB's zorgvuldig tot stand wilde laten komen en in dat kader adequate deskundigheid hebben willen inschakelen door het inzetten van een privacyfunctionaris van Toeslagen ter ondersteuning. De beoordeling van de GEB's ligt buiten de scope van het onderzoek. Dit betreft GEB's voor:
 - OB.
 - Systeemfraude IH.
 - IP-analyse IH.
 - Beconanalyse IH.
 - CN-analyse IH³⁸.
- De plaatsvervangend landelijk directeur MKB verzoekt een procesregisseur Toezicht/Controle om de door het CAF-team opgestelde GEB's te behandelen.

³⁷ Een GEB is een instrument, een document, om voor verwerking van persoonsgegevens mogelijke privacyrisico's inzichtelijk te maken. Op basis van de analyse in een GEB kunnen eventuele maatregelen getroffen worden om deze privacyrisico's te beperken.

³⁸ Een CN-analyse is een analyse op certificaatnummer. Belastingadviseurs kunnen een certificaat bij Logius aanvragen waarmee zij aangiften kunnen doen via een portal van Logius. Met een CN-analyse kan worden geanalyseerd of per certificaatnummer opvallendheden voorkomen (zoals een bovengemiddeld aantal aangiften met een aftrek zorgkosten of giften) in de ontvangen berichten van Logius. CN staat voor 'Common Name', dit betreft een kolom in de door de Belastingdienst ontvangen berichten van Logius. Logius levert digitale diensten aan organisaties met een publieke taak. Logius is onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie <https://www.logius.nl/>.

Directoraat-generaal Belastingdienst

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

Deze bericht het CAF-team op 27 november 2017 dat de GEB's op deze datum zijn doorgestuurd naar het ministerie van Financiën ter beoordeling. In februari 2018 escaleert het CAF-team de status van de GEB's naar de begeleidingsgroep en de directeur FIOD, na afstemming met de Functionaris Gegevensbescherming van het ministerie van Financiën. Uit e-mailcorrespondentie komt naar voren dat een memo 'Combi Aanpak Facilitators: verantwoordelijkheden en gebruik data korte en lange termijn'³⁹ door het CAF-team is opgesteld namens de landelijk directeur MKB aan het DT Belastingdienst. Hierin zijn drie voorstellen opgenomen:

"Aan de DG wordt gevraagd, gehoord hebbend het DT, kennis te nemen van en in te stemmen met de volgende besluiten:

- *Voor de periode tot eind 2018: Continuëren voor IH van de huidige aanpak voor CAF met datalevering en data-analyse;*
- *Deblokkeren van de datalevering voor de omzetbelasting, voornamelijk uitsluitend voor de ontwikkeling van een CAF-pilot voor de OB;*
- *Voor de periode vanaf begin 2019: Structureel beleggen van de verantwoordelijkheden voor datalevering en data-analyse en data-gebruik, conform de Topstructuur. Vóór 1 juli 2018 wordt een voorstel ontwikkeld dat uiterlijk eind 2018 wordt geïmplementeerd."*

Als aanleiding van het memo wordt gegeven: *"Vorig jaar september is een deel van de CAF-werkzaamheden (pilot OB) stilgelegd vanwege een verondersteld risico met toegang en gebruik van data. Dit memo onderbouwt dat de pilot kan worden hervat. De werkzaamheden van CAF vragen (deels) om een andere ophanging in de organisatie gezien de Topstructuur."* Hoe opvolging is gegeven aan het memo is niet zichtbaar. Eind april 2018 is betreffende data nog niet beschikbaar en wordt opnieuw geëscaleerd door het CAF-team. In het wederhoor is toegelicht en uit aangeleverde e-mailcorrespondentie blijkt dat de diverse escalaties en de aandacht die het CAF-team op diverse momenten vroeg voor de (details van de) GEB's niet tot goedgekeurde GEB's hebben geleid. Wel is parallel met DF&A een traject gestart om de beconanalyse, IP-analyse, CN-analyse en de blauwdruk opnieuw te ontwikkelen zodat het CAF-team deze bronnen kon blijven gebruiken. Het CAF-team heeft een definitieve GEB ontvangen van DF&A waarin de beconanalyse, IP-analyse, CN-analyse en blauwdruk zijn opgenomen als onderdeel van het 'CAF IH model'.

- In e-mailcorrespondentie uit februari 2018 schrijft de landelijk directeur MKB aan de DG Belastingdienst over het niet beschikbaar hebben van noodzakelijke data voor de CAF-aanpak. Hij vraagt de DG Belastingdienst of deze de CAF-aanpak onderschrijft voordat hij intern verdere stappen zet. De DG Belastingdienst antwoordt op dezelfde dag dat hij *"groot voorstander"* van de CAF-aanpak is en eventuele problemen graag voorgelegd krijgt. Het CAF-team reageert richting de landelijk directeur MKB na ontvangst van desbetreffende e-mailcorrespondentie dat het zuiverder zou zijn om het voor de DG Belastingdienst concreter te maken, dat het gaat om de vraag of hij van mening is dat de CAF-aanpak zou moeten prevaleren boven bepaalde privacyaspecten van burgers.

³⁹ De laatste versie die KPMG heeft ontvangen is conceptversie 0.6 d.d. 10 april 2018.

Het CAF-team geeft ter achtergrond mee dat het CAF-team zich richt op patroonanalyse in 'reeksen van aangiften' waarmee mogelijke fraude en misbruik worden opgespoord. Het CAF-team benoemt dat dit in feite een vorm van profiling is en dat facilitators die dit misbruik veroorzaken en klanten van facilitators die hiervan gebruik hebben gemaakt gedurende langere periode worden gemonitord om te identificeren of het gedrag van deze personen verbetert. Indien geen gedragsverbetering zichtbaar is, wordt opnieuw "uitgevraagd". Het CAF-team geeft aan dat op deze wijze misbruik wordt gestopt en nieuwe modus operandi worden ontdekt. Volgens het CAF team heeft de privacyfunctionaris niet eens zozeer moeite met de analyses zelf, maar is deze van mening dat de hoogst verantwoordelijke ambtenaar (DG Belastingdienst of zelfs hoger) zich hierover moet uitspreken, omdat daardoor duidelijk blijkt dat deze risicoafweging bewust en doordacht is genomen. Hoe hieraan opvolging is gegeven is voor KPMG niet zichtbaar.

— In 2020 treedt de huidige DG Belastingdienst in functie.

4.6 Opschorting werkzaamheden en stopzetting CAF-team

Vanaf 2019 werden de werkzaamheden van het CAF-team in verband gebracht met de kinderopvangtoeslagaffaire. Op 3 juli 2020 had dit tot gevolg dat de werkzaamheden van het CAF-team zijn opgeschort tot nader order⁴⁰. Op dat moment is het CAF-team gestopt met de onderhanden werkzaamheden. In een brief van de staatssecretarissen op 27 januari 2021⁴¹ is aangekondigd dat het CAF-team definitief wordt stopgezet, daarbij is niet aangegeven waarom het CAF-team is stopgezet.

⁴⁰ Kamerstukken II, 2019/20, 31066 nr. 681.

⁴¹ Kamerstukken II, 2020/21, 31066 nr. 807.

5 Aard en beperkingen

5.1 Aard van de opdracht

Onze opdracht betreft een adviesopdracht. De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assuranceopdracht verrichten. Derhalve zal geen zekerheid worden verstrekt met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie. Wij zullen namens u geen beslissingen nemen of participeren in enig besluitvormingsproces.

De aard van het onderzoek brengt verder met zich mee dat wij geen juridisch advies verstrekken en voor zover wij gedurende het onderzoek of in ons rapport verwijzen naar relevante wet- en regelgeving, dit niet beschouwd dient te worden als het verstrekken van een juridisch advies.

Voor deze opdracht zijn de voorwaarden gehanteerd zoals vastgelegd in de nadere overeenkomst 'Onderzoek Werkwijze Combiteam Aanpak Facilitators (CAF)' met kenmerk 5600011567 en de daaraan ten grondslag liggende Rijksbrede Raamovereenkomst Auditdiensten, Perceel 3 – Resultaatgerichte multidisciplinaire Auditdiensten d.d. 3 oktober 2022.

5.2 Juistheid en volledigheid informatie

Wij hebben voor ons onderzoek gebruikgemaakt van zowel schriftelijke en digitale informatie als mondeling verkregen informatie en toelichtingen. De aan ons verstrekte mededelingen zijn verstrekt op basis van vrijwilligheid en in ons onderzoek betrokken met als uitgangspunt dat deze mededelingen niet onjuist of misleidend zijn. Dit impliceert dat de juistheid en volledigheid van de in dit rapport opgenomen informatie afhankelijk is van de aan ons ter beschikking gestelde (schriftelijke en mondelinge) informatie.

Directoraat-generaal Belastingdienst

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

A Bijlage

A.1 Definitie- en afkortingenlijst

Definitie- en afkortingenlijst	
Afkorting	Toelichting
Abbb's	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
AD	Algemeen directeur
AFB	Anti Fraude Box, een team van de Belastingdienst dat zich richt op Belastingdienst-brede analyses op het gebied van fraude.
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awir	Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
B/CA	Belastingdienst/Centrale administratie
B/CIE	Belastingdienst/Centrum voor infrastructuur en Exploitatie
B/CIE/SOC	Security Operations Center, onderdeel van Belastingdienst/Centrum voor infrastructuur en Exploitatie
Beconnummer	Een beconnummer is een registratienummer van een belastingconsultant of administratiekantoor bij de Belastingdienst. Het hebben van een beconnummer is niet verplicht.
BI&A	Business Intelligence & Analytics, voorloper van het dienstonderdeel D&A
BIO	Baseline informatiebeveiliging overheid
BSN	Burgerservicenummer
CA	Contactambtenaar
CAF (-team)	Combiteam Aanpak Facilitators
CAP	Centrale Administratieve Processen
CDO-2	CDO 2 is een overlegstructuur van Belastingen gericht op Handhaving, Vaktechniek, Toezicht en Fraude. CDO staat voor centraal directeurenoverleg.
CFO	Chief Financial Officer
CIO	Chief Information Officer
CN-analyse	Common Name - analyse. Een CN-analyse is een analyse op certificaatnummer. Belastingadviseurs kunnen een certificaat bij Logius aanvragen waarmee zij aangiften kunnen doen via een portal van Logius. Met een CN-analyse kan worden geanalyseerd of per certificaatnummer opvallendheden voorkomen (zoals een bovengemiddeld aantal aangiften met een aftrek zorgkosten of giften) in de ontvangen berichten van Logius. CN staat voor 'Common Name', dit betreft een kolom in de door de Belastingdienst ontvangen berichten van Logius. Logius levert digitale diensten aan organisaties met een publieke taak. Logius is onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
COO	Chief Operational Officer
COOK-2	Het COOK-2-overleg is een toezichtoverleg van Belastingen.
D&A	Data & Analytics, voorganger van dienstonderdeel DF&A
DF&A	Datafundamenten en Analytics
DG Belastingdienst	Directeur-generaal Belastingdienst
DGBel	Directoraat-generaal Belastingdienst
DT	Directieteam
FD	Fiscaal dienstverleners
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FJZ	Fiscale en Juridische Zaken
FP	Functioneel parket

Directoraat-generaal Belastingdienst

Tussenrapport onderzoeksvraag deel 1a inzake Onderzoek Werkwijze CAF

Den Haag, 28 juni 2023

FR	Formeel recht
GBA	Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
GEB	Gegeveneffectenbeoordeling
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GO	Grote Ondernemingen
GOB	Gastouderbureau
HHR	Handhavingsregie
ICOV	Infobox crimineel en onverklaarbaar vermogen
IH	Inkomstenheffing
IMB	Informatiemanagement Belastingen
IND	Immigratie- en naturalisatiedienst
IP-adres	Internet Protocol - adres
IST-teams	Dit zijn specifieke teams binnen Toeslagen die opvolging kunnen geven aan de bevindingen van het CAF-team
ITI	Intensivering toezicht en invordering
IV	Informatievoorziening
KOI	Kinderopvanginstelling
KOT	Kinderopvangtoeslag
KSF	Kritische succesfactoren
KvK	Kamer van Koophandel
LKB	Landelijk kantoor belastingregio's
LTO	Landelijk Toezicht Organisatie
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MT Belastingdienst	Managementteam Belastingdienst
MT Fraude	Managementteam Fraude of MT Fraudebestrijding
MTB2	MT Belastingen 2. Het MT Belastingen 2 is een gremium van het Belastingdienst-onderdeel Belastingen gericht op handhaving, vaktechniek, toezicht en fraude.
MTU B&T	MTU B&T is een overlegstructuur van Belastingen en Toeslagen
OB	Omzetbelasting
PDB	Particulieren, Dienstverlening en Bezwaar
PGB	Persoonsgebonden budget
PL	Projectleider
RvB	Raad van Bestuur
SIS	Snelle Interventie Service
SMP	Semimassale processen
SO	Selectieoverleg: overleg tussen FIOD, de contactambtenaar formeel recht en de boete-fraudecoördinatoren die tot één regio behoren
TBA	Team Bijzondere Aanpak
TPO	Tripartiet overleg: overleg tussen Belastingdienst, FIOD en OM
TSL	Toeslagen
UHB	Uitvoerings- en Handhavingsbeleid
VT	Vaktechniek
VTA	Vaktechnisch adviseur
VTA/PDB	Vaktechnisch aanspreekpunt van PDB
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wob	Wet openbaarheid bestuur
Woo	Wet open overheid