



# Directoraat-generaal Belastingdienst

**Tussenrapport onderzoeksvraag deel 1a  
inzake Onderzoek Werkwijze CAF**

KPMG Accountants N.V.

Den Haag, 28 juni 2023

Dit document heeft 76 pagina's

Onze ref.: LdH/KdB/mg/A2300028316

© 2023 KPMG Accountants N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Document classification: KPMG Highly Confidential



KPMG Accountants N.V.  
Postbus 74500  
1070 DB Amsterdam

Laan van Langerhuize 1  
1186 DS Amstelveen  
Telefoon (020) 656 7890  
www.kpmg.nl

**Vertrouwelijk**  
Directoraat-generaal Belastingdienst

Persoonsgegevens

Den Haag, 28 juni 2023

Geachte Persoonsgegevens

In overeenstemming met onze nadere overeenkomst met kenmerk 5600011567, doen wij u hierbij ons concept-tussenrapport inzake deelvraag 1a toekomen naar aanleiding van de door ons uitgevoerde werkzaamheden in het kader van onze opdracht 'Onderzoek Werkwijze CAF'.

Het doel van de opdracht zoals aan ons verstrekt betreft het verrichten van een feitenonderzoek om inzicht te verschaffen in de werkwijze van het CAF-team. Het feitenonderzoek is derhalve gericht op het komen tot beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen.

De aard van de opdracht betreft een feitenonderzoek. Dit rapport is bedoeld om u als opdrachtgever te informeren over de uitkomsten van onze werkzaamheden, in de wetenschap dat u onze rapportage zult delen met de Tweede Kamer om deze te informeren over de uitkomsten van ons onderzoek.

Het is de bedoeling dat u op basis van onze feitenrapportage eigen conclusies ten behoeve van besluitvorming trekt.

Tot het verstrekken van nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,  
KPMG Accountants N.V.

Persoonsgegevens

## Inhoudsopgave

Samenvatting	3	
1	Introductie en verrichte werkzaamheden	9
1.1	Aanleiding	9
1.2	Doel en scope van het onderzoek	9
1.3	Aanpak	9
1.4	Verrichte werkzaamheden	10
1.5	Opbouw tussenrapport	12
2	2013	13
2.1	MT Fraude	14
2.1.1	Begeleidersgroep	16
2.1.2	Overige periodieke afstemmingen	17
2.2	Normenkader CAF-team	18
2.2.1	Algemeen	18
2.2.2	Inhoudelijke werkzaamheden	18
2.2.3	Dossiervorming	21
2.3	Plan van Aanpak Combiteam Aanpak Facilitators	21
2.3.1	Achtergrond	22
2.3.2	Opdracht	23
2.3.3	Beoogd resultaat	24
2.3.4	Organisatie en capaciteit	25
2.3.5	Uitwerking en planning	26
2.4	Nadere invulling PvA	26
2.4.1	Doelgroep en achtergrond (hoofdstuk 'Eerste aanzet')	27
2.4.2	Governance (hoofdstuk 'Eerste aanzet' en 'Relatie met MT Fraude')	27
2.4.3	Doelstellingen CAF-team (hoofdstuk 'Eerste aanzet')	28
2.4.4	Aanpak CAF-team (hoofdstuk 'Eerste aanzet')	28
2.4.5	CAF-proces (hoofdstuk 'Eerste aanzet')	31
2.4.6	Producten CAF-team	33
2.5	Positionering CAF-team	34
2.5.1	CAF-doelgroep en herkomst signalen	35
2.5.2	Wat doet het CAF-team	35
2.5.3	Samenwerking kantoren Belastingen (MKB en SMP)	36
2.5.4	Consequenties werkzaamheden CAF-team	36
2.5.5	Relatie met de Anti Fraude Box (AFB)	37
2.6	Teambezetting CAF-team	37
2.7	CAF-weekverslagen	38
2.8	Verspreiding kennis van werkzaamheden CAF-team	39

**Directoraat-generaal Belastingdienst**

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

2.9	CAF Tussenevaluatie	39
2.9.1	Bespreekpunten	40
2.9.2	Toelichting	40
2.9.3	Intelligence	44
2.9.4	Strafrecht	44
2.9.5	Communicatie	45
3	2014	46
3.1	CAF tussenevaluatie	46
3.1.1	Bespreking in MT Belastingen 2	46
3.1.2	Bespreking in MT Fraude	47
3.2	Evaluatie	49
3.2.1	Bespreking in MT Fraude	52
3.3	Bezetting CAF-team	52
3.4	MT Fraude	53
3.4.1	Begeleidingsgroep	53
3.5	CAF-weekverslagen	54
4	2015 - 2020	55
4.1	MT Fraude en andere gremia	55
4.2	Begeleidersgroep	58
4.3	Positionering CAF-team	60
4.4	CAF-weekverslagen	65
4.5	Verspreiding kennis van werkzaamheden CAF-team	66
4.6	Opschorting werkzaamheden en stopzetting CAF-team	71
5	Aard en beperkingen	72
5.1	Aard van de opdracht	72
5.2	Juistheid en volledigheid informatie	72
A	Bijlage	73

## Samenvatting

Dit hoofdstuk bevat een weergave van de belangrijkste bevindingen uit het uitgevoerde feitenonderzoek en is derhalve niet allesomvattend. De bevindingen in deze samenvatting zijn gebaseerd op het door KPMG Accountants N.V. (hierna: KPMG) uitgevoerde onderzoek op basis van de in het onderzoek betrokken onderliggende bescheiden alsmede de hierop verkregen toelichtingen van diverse betrokkenen. Deze samenvatting dient in samenhang te worden gelezen met de detailbevindingen zoals opgenomen in de hierna volgende hoofdstukken.

### *Aanleiding*

De staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst (hierna: de Staatssecretaris) heeft tijdens het plenaire debat Belastingplan op 10 november 2021 toegezegd de Tweede Kamer (naar aanleiding van een vraag van het Kamerlid Omtzigt) begin 2022 meer inhoudelijk te informeren over de verschillende soorten zaken van het Combiteam Aanpak Facilitators (hierna: CAF-team), en hoe er in die zaken is gehandeld. De Staatssecretaris heeft de Kamer laten weten het wenselijk te achten dat er volledige duidelijkheid komt over de onderzoeken en werkwijze van het in 2021 opgeheven CAF-team.

Het gevraagde onderzoek bestaat uit twee delen. Het centrale doel van het eerste deel van het onderzoek, waar dit tussenrapport betrekking op heeft, is het vaststellen van de werkwijze van het CAF-team op basis van de volgende onderzoeksvraag:

*‘In welke structuur en onder welke waarborgen opereerde/functioneerde het CAF-team binnen de Belastingdienst?’*

### *Behoeft structurele aanpak fraudebestrijding*

Medio 2013 is door de toenmalig directeur-generaal van de Belastingdienst (hierna: DG Belastingdienst) het Managementteam Fraude (hierna: MT Fraude) opgericht om, mede naar aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen, meer focus op fraudebestrijding te leggen en daarbij informatie-uitwisseling tussen de dienstonderdelen te faciliteren. De toenmalig DG Belastingdienst heeft hierover aangegeven dat vanuit de Belastingdienst het voorstel werd gedaan om bij fraudebestrijding de facilitator centraler te stellen. Uit de praktijk bleek dat burgers bedragen moesten terugbetalen, terwijl anderen daarvan de veroorzakers waren. Met het oprichten van het CAF-team in augustus 2013 kon de achterliggende facilitator worden getoetst, met als doel deze te laten stoppen met de verkeerde aanpak, desalniettemin veranderde dit de terugbetalingsplicht van de burger niet.

### *Startdocumenten*

Naar aanleiding van het besluit van het MT Fraude om het CAF-team op te richten, is een plan van aanpak opgesteld. In het plan van aanpak zijn de belangrijkste aandachtsgebieden, doelstellingen en activiteiten van het CAF-team beschreven. De looptijd van het CAF-team is volgens het plan van aanpak een jaar.

In het plan van aanpak is toegelicht welk idee ten grondslag ligt aan het besluit om het CAF-team in te stellen.

*“Er zijn personen die in georganiseerd verband zorgen voor het ten onrechte uitbetalen van toeslagen of inkomstenbelasting.”*

*Wij noemen dit de facilitators achter de fraude. Vermoedelijk gaan achter elke facilitator talloze BSN's schuil. De werkwijze van deze lieden is vaak verrassend simpel, namelijk massaal verzoeken indienen, BSN's achterhalen, inschrijving in het GBA en of gefingeerde gegevens zoals betrokken KOI, feitelijke woonplaats of dienstbetrekking regelen. Resultaat is dat onze systemen worden gebombardeerd met onjuiste verzoeken. Het idee is om met de betrokken dienstonderdelen samen gericht actie te ondernemen tegen deze facilitators. Op deze manier krijgen deze facilitators een op hen toegesneden aanpak, een echt subjectgerichte aanpak."*

Uit het plan van aanpak blijkt dat het MT Fraude heeft ingestemd met het instellen van een multidisciplinair team van plusminus 30 fte, samen te stellen uit medewerkers van alle betrokken diensten en zo nodig te verbreden naar andere organisaties. Het team gaat blijkens het PvA uit van een subjectgerichte benadering van de 'zwaardere gevallen'. Detectie van facilitators, analyse en stoppen van de fraude zijn, blijkend uit het plan van aanpak, de kernwoorden van het CAF-team. In het plan van aanpak is benadrukt dat het CAF-team toezicht richt op facilitators met als doel de fraude in een zo vroeg mogelijk stadium te stoppen, maar dat het geen opsporingsteam is.

Om nadere invulling aan het plan van aanpak te geven zijn aanvullende documenten opgesteld. In deze documentatie is aangegeven dat het de "nadrukkelijke opdracht [was] om de grenzen op te zoeken". Daarbij is aangegeven: "Als niet op voorhand duidelijk is dat iets niet mogelijk is binnen de huidige regelgeving, doen we het. Om dit proces goed te borgen (inhoudelijk, maar ook in de relatie naar Vaktechniek) willen we een eigen [formeel recht] specialist aan het CAF team toevoegen."

De startdocumenten dienen in het volgende perspectief te worden gezien. Het CAF-team is een team dat met grote snelheid operationeel zou moeten zijn, hierdoor zijn onder druk een aantal startdocumenten geproduceerd om een indicatie te geven van het ambitieniveau voor het CAF-team. Dit betekent niet dat de werkelijke uitvoering van de werkzaamheden door het CAF-team gelijk was aan de uitgesproken ambitie in de startdocumenten. De volgende voorbeelden illustreren verschillen tussen de startdocumenten en de werkelijke situatie:

- De term 'doorzettingsmacht' is opgenomen in meerdere startdocumenten. In de praktijk bleek dat een dienstonderdeel bepaalde keuzes rondom toezicht zelf maakte, omdat het dienstonderdeel verantwoordelijkheid droeg voor dit toezicht. Hierdoor was er geen sprake van doorzettingsmacht.
- De rolverdeling tussen het CAF-team en dienstonderdelen is in de praktijk meer afgebakend dan in de startdocumenten is opgenomen. Door het gebruik van de wij-vorm in de startdocumenten rondom het CAF-team en overige vastleggingen, is het voor een niet-geïnformeerde lezer niet eenduidig te herleiden of de 'wij' betrekking heeft op het CAF-team of op de Belastingdienst als gehele organisatie.

#### *Positionering en bestuurlijke verantwoordelijkheid CAF-team*

Het CAF-team werd binnen de Belastingdienst gepositioneerd direct onder het MT Fraude. Het MT Fraude is een verbijzondering van het toenmalig Dagelijks Bestuur van de Belastingdienst, het gremium dat bij oprichting van het CAF-team de leiding had van de Belastingdienst (later het MT Belastingdienst).

## Directoraat-generaal Belastingdienst

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

Het MT Fraude had als voorzitter de DG Belastingdienst en als leden de directeuren van de volgende dienstonderdelen van de Belastingdienst: Douane, Belastingen, Toeslagen, FIOD<sup>1</sup>, CAP<sup>2</sup>, IV<sup>3</sup>, Fiscale en Juridische Zaken (hierna: FJZ)<sup>4</sup> en later in de tijd de Belastingtelefoon. Daarnaast namen een aantal fraudecoördinatoren van (de uitvoerende) dienstonderdelen en de CFO van de Belastingdienst deel aan het MT Fraude. Het MT Fraude heeft ingestemd met de toenmalig algemeen directeur Belastingen als het CAF-team verantwoordelijke bestuurder.

Bij de uitleg van de term 'verantwoordelijkheid' dient onderscheid te worden gemaakt tussen verantwoordelijkheid van de bestuursorganen (zoals inspecteur en ontvanger en Belastingdienst/Toeslagen) en lijnverantwoordelijkheid (de hiërarchische verantwoordelijkheid binnen de Belastingdienst). De algemeen directeur Belastingen had niet de bevoegdheden van de bestuursorganen, maar wel lijnverantwoordelijkheid voor de organisatie van de Belastingdienst. Onder de lijnverantwoordelijkheid valt uiteindelijk ook de verantwoordelijkheid voor de koers van nieuwe activiteiten zoals binnen CAF werden ontwikkeld. De behandeling van individuele fiscale zaken, ook binnen of naar aanleiding van de CAF-werkzaamheden, valt onder de autonomie van het bestuursorgaan.

Vanuit het MT Fraude is een begeleidingsgroep opgericht. De begeleidingsgroep bestond uit de algemeen directeur Belastingen, de landelijk directeur MKB, de landelijk directeur Particulieren, de directeur Vaktechniek en een beleidsmedewerker uit het team van de algemeen directeur Belastingen. Later in 2013 is tevens een lid van het MT LTO in de begeleidingsgroep opgenomen. De begeleidingsgroep kwam periodiek bijeen met de teamleider(s) van het CAF-team om over de werkzaamheden van het CAF-team te spreken. Initieel was de periodiciteit van deze overleggen tweewekelijks, naar verloop van tijd is de periodiciteit opgeschoven naar zeswekelijks. Van deze overleggen zijn geen notulen gemaakt, hierdoor zijn de besprekingspunten van de diverse overleggen niet vastgelegd.

### *Mandaat CAF-team*

In het kader van de mandatering van het CAF-team is het van belang dat het CAF-team bij oprichting niet is gekenmerkt als een organisatorische eenheid. Dit leidt er derhalve toe dat het CAF-team geen specifieke organisatiegerichte mandaten heeft gehad. Dit betekent dat het CAF-team organisatie-technisch geen specifieke taken, rollen of bevoegdheden heeft gekregen, zoals het verstrekken van een bindend advies.

De werkzaamheden van het CAF-team waren erop gericht om naar aanleiding van signalen analyses uit te voeren naar mogelijke facilitators en bevindingen en eventueel advies (niet-bindend) hieromtrent terug te leggen bij relevante dienstonderdelen.

---

<sup>1</sup> Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst.

<sup>2</sup> Centrale Administratieve Processen.

<sup>3</sup> Informatievoorziening.

<sup>4</sup> FJZ bestaat als zodanig sinds 2019. De voorganger van FJZ is DGBel/cluster Fiscaliteit. In het MT Fraude was derhalve DGBel/cluster Fiscaliteit vertegenwoordigd.

**Directoraat-generaal Belastingdienst**

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

Op hoofdlijnen bestaan de werkzaamheden van het CAF-team uit de volgende onderdelen:

- 1 Het CAF-team ontving signalen uit diverse bronnen. De signalen werden gegenereerd binnen dienstonderdelen, verrijkt door dienstonderdelen, betroffen externe meldingen of waren gegenereerd door het CAF-team zelf op basis van data-analyse (outlier detectie).
- 2 Op basis van deze signalen maakte het CAF-team analyses op basis van binnen de Belastingdienst beschikbare informatie. Deze analyses waren gericht op mogelijke facilitators. Naar aanleiding van deze analyses vond al dan niet vervolgonderzoek plaats naar een mogelijke facilitator, bijvoorbeeld met een bedrijfsbezoek.
- 3 Bevindingen en eventueel advies die uit de werkzaamheden van het CAF-team voortkwamen, droeg het CAF-team over aan het relevante dienstonderdeel (de relevante dienstonderdelen) ter verdere besluitvorming omtrent aangiften en aanvragen van individuele personen.

Uit het voorgaande volgt dat het aan de dienstonderdelen was, onder de structuren en waarborgen van het desbetreffende dienstonderdeel, om individuele aangiften of aanvragen van toeslagen al dan niet opvolging te geven op basis van de bevindingen of het eventuele advies van het CAF-team omtrent de facilitator(s).

Volledigheidshalve merken wij op dat dit deel van het onderzoek uitsluitend betrekking heeft op de structuren en waarborgen waaronder het CAF-team functioneerde. Wij verwijzen naar deel 1b en deel 2 van het onderzoek voor een nadere toelichting op de verschillende individuele CAF-dossiers. Ten behoeve van deze delen van het onderzoek is op de datum van dit tussenrapport nog geen rapport verstrekt.

#### *Deeltijd functie CAF-teamleden*

Eén teamleider had een voltijd functie bij het CAF-team, voor de overige leden was dit een deeltijd functie, naast hun functie bij een dienstonderdeel van de Belastingdienst. Inzake de voor de medewerkers geldende structuren en waarborgen is het van belang onderscheid te maken tussen werkzaamheden die de betreffende medewerker verricht voor het CAF-team en werkzaamheden voor zijn of haar reguliere functie binnen een dienstonderdeel. Uit het onderzoek is gebleken dat het niet altijd eenduidig op te maken was of personen die parttime onderdeel uitmaakte van het CAF-team, werkzaamheden verrichtten vanuit de CAF-rol of vanuit de rol vanuit het dienstonderdeel. Volledigheidshalve merken wij op dat de scope van dit onderzoek betrekking heeft op de structuren en waarborgen waaronder het CAF-team en diens leden opereerde/functioneerde en niet de structuren en waarborgen waaronder de dienstonderdelen opvolging gaven aan bevindingen en eventueel advies van het CAF-team.

#### *Normenkader*

KPMG heeft geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat de Belastingdienst in de periode dat het CAF-team bestond, voor het type werkzaamheden dat het CAF-team uitvoerde, nadere invulling heeft gegeven aan het bestaande wettelijke kader middels specifieke interne regels, handleidingen of (generieke) instructies.



**Directoraat-generaal Belastingdienst**

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

Het normenkader voor het CAF als team bestond op basis van het voorgaande uit het algemene wettelijke kader dat van toepassing is op de Belastingdienst, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het normenkader voor de inhoudelijke werkzaamheden van het CAF-team bestond hoofdzakelijk uit de van toepassing zijnde materiewetgeving (de AWR en Awir) waarin specifieke rechten en plichten uiteengezet zijn. Welke materiewet van toepassing was, was afhankelijk van het dienstonderdeel of van het antwoord op de vraag voor welke dienstonderdelen het CAF-team werkzaamheden uitvoerde.

Voor specifieke werkzaamheden die het CAF-team uitvoerde, zoals derdenonderzoek en waarneming ter plaatse, is een mandaat benodigd. Voortvloeiend uit hun functies bij de verschillende dienstonderdelen hadden diverse CAF-teamleden dit betreffende mandaat. Voor Belastingen-gerelateerde werkzaamheden hadden diverse CAF-teamleden een fiscaal inspecteursmandaat inzake AWR vanuit hun functie binnen Belastingen-dienstonderdelen. Voor Toeslagen-gerelateerde werkzaamheden was voor diverse CAF-teamleden een Awir-mandaat verstrekt.

Wanneer werkzaamheden zoals derdenonderzoeken of waarnemingen ter plaatse worden ingezet als controlemiddel van individuele aangiften of aanvragen van toeslagen, gelden binnen de Belastingdienst specifieke normenkaders. De werkzaamheden van het CAF-team waren echter gericht op analyses naar aanleiding van signalen van mogelijke onregelmatigheden inzake facilitators. Dit betekent dat de werkzaamheden van het CAF-team niet gericht waren op het uitvoeren van controles op individuele aangiften of aanvragen van toeslagen. De vraag rijst of de normenkaders voor het uitvoeren van controles derhalve van toepassing waren op de werkzaamheden van het CAF-team. In de (start)documenten rondom het CAF-team is geen antwoord op deze vraag aangetroffen.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat voor het type werkzaamheden dat het CAF-team uitvoerde, geen specifieke dossiervereisten vanuit regels, handleidingen of instructies bestonden. In de CAF-dossiers is zichtbaar dat bepaalde standaardmappen en -documenten zoals een logboek vanaf een bepaald moment in de tijd worden bijgehouden. Invulling hiervan is casusafhankelijk en niet gestandaardiseerd.

### *Weekverslagen*

Vanaf de start van het CAF-team stelde een teamleider wekelijks een geanonimiseerd verslag op om diverse functionarissen, zoals directeuren, op de hoogte te stellen van de activiteiten van het CAF-team. Daarnaast stelde het CAF-team aan het einde van een jaar een jaaroverzicht op. Het CAF-team was in de veronderstelling dat binnen de Belastingdienst verantwoording over de uitgevoerde werkzaamheden werd afgelegd middels de weekverslagen.

De weekverslagen geven het beeld weer van de keten waarvan het CAF-team een onderdeel was. Dit maakt het mogelijk dat de rol van het CAF-team breder wordt geïnterpreteerd dan in de praktijk het geval was. De stijl van de weekverslagen is informeel van aard.

**Directoraat-generaal Belastingdienst**

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

*Evaluaties CAF-team 2014*

In 2014 vinden op twee momenten evaluaties van het CAF-team plaats. Hiervoor zijn door het CAF-team notities opgesteld. Circa een jaar nadat het CAF-team is opgericht voor de looptijd van een jaar is in het MT Fraude geëvalueerd en besloten dat de werkwijze van het CAF-team wordt gecontinueerd, inclusief de daarbij behorende bezetting.

Afsluitend aan de evaluatie wordt de teamleider van het CAF-team verzocht om aan het CAF-team complimenten over te brengen voor de geleverde prestaties en behaalde resultaten.

*Afstemmingen binnen Belastingdienst*

In de periode dat het CAF-team heeft gefunctioneerd is binnen de Belastingdienst op diverse momenten afstemming gezocht en goedkeuring gevraagd ten behoeve van werkzaamheden en/of voortgang van het CAF-team. Dit betreft onder meer afstemming met diverse gremia zoals MT's, op directieniveau of met de DG Belastingdienst en heeft betrekking op bijvoorbeeld het in scope nemen van specifieke thema's door het CAF-team en de positionering van het CAF-team binnen de Belastingdienst in het kader van een nieuwe topstructuur (op basis waarvan het CAF-team werd geherpositioneerd onder de directeur MKB). Hierbij is zichtbaar dat het CAF-team op meerdere momenten sturing heeft gezocht en gevraagd. In 2013 en 2014 is dit geformaliseerd in start- en evaluatiedocumenten. Na deze beginperiode blijken besluiten en afstemmingen uit vastleggingen behorend bij de reguliere overlegstructuren waarvan het CAF-team onderdeel uitmaakte.

*Opschorten en stopzetten 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 order<sup>5</sup>. Op dat moment is het CAF-team gestopt met de onderhanden werkzaamheden. In een brief van de staatssecretarissen op 27 januari 2021<sup>6</sup> is aangekondigd dat het CAF-team definitief wordt stopgezet, daarbij is niet aangegeven waarom het CAF-team is stopgezet.

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 31066 nr. 681.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 31066 nr. 807.

## 1 Introductie en verrichte werkzaamheden

### 1.1 Aanleiding

De staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst (hierna: de Staatssecretaris) heeft tijdens het plenaire debat Belastingplan op 10 november 2021 toegezegd de Tweede Kamer (naar aanleiding van een vraag van het Kamerlid Omtzigt) begin 2022 meer inhoudelijk te informeren over de verschillende soorten zaken van het Combiteam Aanpak Facilitators (hierna: CAF-team), en hoe er in die zaken is gehandeld. De Staatssecretaris heeft de Kamer laten weten het wenselijk te achten dat er volledige duidelijkheid komt over de onderzoeken en werkwijze van het inmiddels opgeheven CAF-team. De Staatssecretaris heeft daarom besloten de toezegging die door de heer Vijlbrief aan het Kamerlid Omtzigt is gedaan, extern uit te besteden. Dit onderzoek zou tevens inzicht moeten geven in vragen gesteld door het Kamerlid Van der Lee<sup>7</sup>.

### 1.2 Doel en scope van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om de Staatssecretaris in de gelegenheid te stellen de Tweede Kamer meer inhoudelijk te kunnen informeren over de verschillende soorten CAF-zaken en hoe er in deze zaken gehandeld is. Daarbij moet volledige duidelijkheid komen over de CAF-onderzoeken en de werkwijze van het CAF-team.

Om dit doel te bereiken is het onderzoek in twee delen opgesplitst:

#### *Deel 1 van het onderzoek*

Het centrale doel van het eerste deel van het onderzoek is het vaststellen van de werkwijze van het CAF-team (vraag 1a) en het ontwikkelen van een kader waarmee vervolgens het individuele dossieronderzoek in het tweede deel van het onderzoek gedaan kan worden (vraag 1b).

Onderzoeksvraag deel 1a luidt:

*In welke structuur en onder welke waarborgen opereerde/functioneerde het CAF-team binnen de Belastingdienst?*

Onderzoeksvraag deel 1b luidt:

*Ontwerpen van een toetsingskader om CAF-dossiers te toetsen.*

#### *Deel 2 van het onderzoek*

Het tweede deel van het onderzoek ziet toe op het uitvoeren van de toets op de 591 CAF-dossiers aan de hand van het toetsingskader ontwikkeld in deel 1b.

### 1.3 Aanpak

KPMG is gevraagd een feitenonderzoek uit te voeren. Dit betekent dat de aanpak van het onderzoek erop is gericht relevante feiten en omstandigheden uiteen te zetten om inzicht te verschaffen in de werkwijze van het CAF-team.

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2021/22, vraag met kenmerk 2021Z20666.

De relevante feiten en omstandigheden zijn verkregen op basis van de verrichte werkzaamheden die zijn toegelicht in de volgende paragraaf, waaronder documentanalyse, interviews en het uitgevoerde wederhoor.

De aanpak van twee delen van het onderzoek is conform onze offerte als volgt te visualiseren.

#### Deel 1 van het onderzoek



#### Deel 2 van het onderzoek



## 1.4 Verrichte werkzaamheden

In deze paragraaf zijn de werkzaamheden op hoofdlijnen beschreven die in het kader van dit onderzoek zijn verricht, onderverdeeld naar de onderdelen van het onderzoek.

KPMG heeft op hoofdlijnen de volgende werkzaamheden verricht:

#### Interviews

- Oriënterende interviews afgenomen met leden van het voormalig CAF-team om een beeld te krijgen van de werkwijze en context waarin het CAF-team opereerde alsmede van de inhoudelijke werkzaamheden van het CAF-team (zes interviews).
- Verdiepende interviews afgenomen met leden van het voormalig CAF-team en betrokkenen bij het CAF-team, waaronder directeuren, om nadere duiding te krijgen bij met name de werkwijze van het CAF-team en bijbehorende governance (vier interviews).
- Verdiepende interviews afgenomen met leden van het voormalig CAF-team en deskundigen, onder andere vanuit Vaktechniek, om het normenkader dat van toepassing is op het CAF-team nader te duiden (zes interviews).

**Directoraat-generaal Belastingdienst**

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

KPMG heeft per interview specifiek de te bespreken onderwerpen geselecteerd, mede afhankelijk van de achtergrond van de geïnterviewde personen en betrokkenheid bij het CAF-team.

*Kennisnemen documentatie*

- Kennisgenomen van ruim duizend documenten (o.a. notulen, memo's en e-mails) zoals ontvangen van de leden van het voormalig CAF-team en de Belastingdienst.
- Kennisgenomen van de beschikbare overkoepelende vastleggingen aangaande de 591 CAF-dossiers.
- Diverse nadere documentatie-uitvragen gedaan ten behoeve van het aanvullen van de ontvangen informatie.

*Werkwijze CAF-team (deelvraag 1a)*

- Per jaar dat het CAF-team bestond (2013 t/m 2020) geanalyseerd wat relevante onderwerpen zijn ten behoeve van de werkwijze van het CAF-team.
- Per jaar uitwerken van de CAF-werkwijze.
- Iteratief wederhoor gepleegd met:
  - het (voormalig) CAF-team (waaronder de teamleiders);
  - betrokken directeuren en DG's Belastingdienst over de periode 2013 tot en met 2020;
  - de verantwoordelijke directeuren in de periode 2013 tot en met 2020; en
  - opdrachtgever.
- Additioneel (verifiërende) werkzaamheden verricht naar aanleiding van het wederhoor, zoals nadere documentanalyse en interviews.

In het rapport is aangegeven welke reacties uit het wederhoor naar voren zijn gekomen, om de relevante feiten en omstandigheden aan te vullen en in context te plaatsen.

*Toetsingskader 591 dossiers (deelvraag 1b en 2)*

De uitkomsten van onderstaande werkzaamheden zijn niet opgenomen in dit concept-rapport maar de beeldvorming rond de CAF-dossiers op basis van deze verrichte werkzaamheden is wel betrokken bij de interviews en uitwerking van deelvraag 1a.

- Op basis van de gehouden interviews en ontvangen documentatie een beeld gevormd van bestaande kaders voor het uitvoeren van werkzaamheden binnen het CAF-team.
- Op basis van het gevormde beeld van de bestaande kaders, een concept-toetsingskader ontwikkeld.
- Een niet-statistische steekproef getrokken om twintig dossiers te selecteren ten behoeve van het verfijnen van het concept-toetsingskader.
- De betreffende twintig dossiers geanalyseerd op basis van de beschikbare CAF-dossiers, interviews met betrokken zaakbehandelaars en aanvullende ontvangen documentatie.

- Naar aanleiding van de dossieranalyse het concept-toetsingskader aangepast.
- Het aangepaste concept-toetsingskader uitgewerkt voor de twintig CAF-dossiers en deze voorgelegd aan het CAF-team in het kader van wederhoor.
- Het concept toetsingskader voorgelegd aan opdrachtgever als discussiestuk om te komen tot een definitief toetsingskader.
- Gestart met het uitwerken van de (afgevoerde<sup>8</sup>) CAF-dossiers in het concept-toetsingskader ten behoeve van de gewenste doorlooptijden.

#### *Projectmanagement*

- Wekelijks voortgangsoverleg gehouden met de begeleiders van het onderzoek vanuit het ministerie van Financiën.
- Diverse bijeenkomsten gehouden met daartoe door het ministerie van Financiën aangewezen gremia (m.n. begeleidingsgroep, coördinatieoverleg, directeurenoverleg, bijeenkomst met het gehele het CAF-team).

Tijdens het uitvoeren van de in deze paragraaf toegelichte werkzaamheden heeft KPMG continu verifiërende werkzaamheden uitgevoerd om de objectiviteit van de relevante feiten en omstandigheden te waarborgen.

## **1.5 Opbouw tussenrapport**

Onderhavig tussenrapport is gericht op deel 1a van het onderzoek en betreft derhalve geen eindrapportage.

In de hiernavolgende hoofdstukken is een uitwerking opgenomen van de werkwijze van het CAF-team op relevante onderwerpen, onderverdeeld naar jaartallen. In het jaar dat een onderwerp voor het eerst voorkomt, is een toelichting opgenomen van de context van het betreffende onderwerp. In opvolgende jaren zijn deze onderwerpen opgenomen indien eventuele wijzigingen hebben plaatsgevonden, deze zijn vervolgens toegelicht.

Volledigheidshalve merken wij vooraf op dat de organisatiestructuur van de Belastingdienst niet statisch is geweest in de periode dat het CAF-team heeft gefunctioneerd, bijvoorbeeld door het wijzigen van de topstructuur van de Belastingdienst. Tevens is de invulling en benaming van de verschillende dienstonderdelen niet statisch over de periode dat het CAF-team heeft gefunctioneerd. In het rapport is zoveel mogelijk de meest recente benaming van dienstonderdelen gebruikt ten behoeve van het vergroten van de leesbaarheid van het rapport.

---

<sup>8</sup> De status 'afgevoerd' betreft dossiers waarvoor CAF geen volledig onderzoek heeft afgerond.

## 2 2013

In dit hoofdstuk is een toelichting opgenomen van de ontwikkelingen in 2013 inzake het Combiteam Aanpak Facilitators (hierna: CAF-team) om inzicht te geven in de structuur waarin en de waarborgen waaronder het CAF-team functioneerde binnen de Belastingdienst.

Het CAF-team is in augustus 2013 opgericht en vanaf september 2013 operationeel. In 2013 zijn diverse documenten geproduceerd over de werkwijze van het CAF-team. Hierin zijn toelichtingen opgenomen over onder andere de opdracht, doelstelling, het plan van aanpak, werkproces, de beoogde resultaten en positionering van het CAF-team binnen de Belastingdienst.

Het CAF-team was een team dat bestond uit medewerkers van diverse dienstonderdelen. De medewerkers die werkzaamheden verrichtten voor het CAF-team deden dit naast hun reguliere functies binnen betreffende dienstonderdelen. Het CAF-team is in 2013 gepositioneerd onder het Managementteam Fraude.

Volledigheidshalve merken wij op dat het onderzoek zich op basis van de onderzoeksvraag richt op de structuren en waarborgen waaronder het CAF-team opereerde en niet op de structuren en waarborgen waaronder de dienstonderdelen opereerden. Daar waar het CAF-team een dienstonderdeel adviseert inzake nadere opvolging van een dossier, zijn derhalve de totstandkoming van het CAF-advies en de daarvoor verrichte werkzaamheden wel onderdeel van de scope van het onderzoek en de nadere opvolging door het dienstonderdeel niet in scope van het onderzoek. Inzake de voor de medewerkers geldende structuren en waarborgen is het van belang onderscheid te maken tussen werkzaamheden die de betreffende medewerker verricht voor het CAF-team en werkzaamheden voor zijn of haar reguliere functie binnen een dienstonderdeel. In het wederhoor is naar voren gekomen dat het in de praktijk op de werkvloer voor Toeslagen-medewerkers niet altijd duidelijk was of de CAF-teamleden werkzaamheden verrichtten, reacties en/of opdrachten gaven vanuit het CAF-team of in hun reguliere functie binnen het dienstonderdeel. In het verlengde hiervan is in het wederhoor naar voren gekomen dat binnen Toeslagen, zeker in het begin van het CAF-team, niet altijd sprake was van een afgebakend CAF-advies.

Voor een nadere toelichting op de uitgevoerde CAF-onderzoeken in 2013 is verwezen naar deel 2 van het onderzoek waarin middels een gestandaardiseerd toetsingskader een overzicht zal worden gecreëerd van de 591 CAF-dossiers die het CAF-team heeft behandeld vanaf 2013. Volledigheidshalve merkt KPMG op dat binnen het dienstonderdeel Toeslagen onderzoeken een referentie naar 'CAF' (waaronder een nummer of label) hebben gekregen waar dit mogelijk geen CAF-dossiers betreft<sup>9</sup>. De 591 CAF-dossiers die middels het gestandaardiseerde toetsingskader inzichtelijk zijn gemaakt, zijn de dossiers die door het CAF-team zijn behandeld.

---

<sup>9</sup> Binnen het dienstonderdeel Toeslagen kregen sommige eigen Toeslagen-onderzoeken een referentie naar het woord 'CAF'. Dit betekent niet dat het CAF-team bij deze Toeslagen-onderzoeken betrokken was, echter is het wel mogelijk dat Toeslagen ervoor heeft gekozen het CAF-team bij bepaalde casuïstiek te betrekken, zoals indien een mogelijke facilitator was geïdentificeerd.

## 2.1 MT Fraude

Medio 2013 is door de toenmalig directeur-generaal van de Belastingdienst (hierna: DG Belastingdienst) het Managementteam Fraude (hierna: MT Fraude), ook wel MT Fraudebestrijding genoemd, opgericht om, mede naar aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen, meer focus op fraudebestrijding te leggen en daarbij informatie-uitwisseling tussen de dienstonderdelen te faciliteren. De toenmalig DG Belastingdienst heeft hierover aangegeven dat vanuit de Belastingdienst het voorstel werd gedaan om bij fraudebestrijding de facilitator centraler te stellen. Uit de praktijk bleek dat burgers bedragen moesten terugbetalen, terwijl anderen daarvan de veroorzakers waren. De toenmalig DG Belastingdienst haalt als voorbeeld aan dat sommige kinderopvanginstellingen adverteerden dat geen eigen bijdrage zou hoeven te worden betaald, terwijl uit de wet blijkt dat indien geen eigen bijdrage is betaald een eventueel ontvangen voorschot op kinderopvangtoeslag moeten worden teruggevorderd. Volgens de toenmalig DG Belastingdienst bestond er geen ruimte, op basis van de wet en jurisprudentie, om van deze bepaling af te wijken. Tevens eiste het verantwoordelijke ministerie (het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) dat werd teruggevorderd. Met het oprichten van het CAF-team kon de achterliggende facilitator worden getoetst, met als doel deze te laten stoppen met de verkeerde aanpak, desalniettemin veranderde dit de terugbetalingsplicht van de burger niet.

Het MT Fraude is een verbijzondering van het toenmalig Dagelijks Bestuur van de Belastingdienst, het gremium dat bij oprichting van het CAF-team de leiding had van de Belastingdienst (later het MT Belastingdienst). In interviews is aangegeven dat het MT Fraude tweewekelijks bijeenkwam. In het MT Fraude werden ontwikkelingen binnen de Belastingdienst rondom het thema 'fraude' besproken. Het CAF-team is een van de onderwerpen op de agenda van het MT Fraude (zie hieronder 'Opzet multidisciplinair team' voor een nadere toelichting). Uit de startdocumentatie, toegelicht in de volgende paragrafen, komt naar voren dat het CAF-team maandelijks op de agenda van het MT Fraude zou komen. De toenmalig DG Belastingdienst heeft toegelicht dat hij over de werkzaamheden en voortgang van het CAF-team werd geïnformeerd in het MT Fraude. In de besprekingen van het MT Fraude ging het over de aanpak en vorderingen op hoofdlijnen, individuele casuïstiek kwam daarbij hooguit in algemene zin, ter illustratie aan de orde. De toenmalig DG Belastingdienst geeft daarbij aan dat gevalsbehandeling inclusief administratie en verantwoording plaatsvond overeenkomstig de voorschriften van de betrokken dienstonderdelen.

Het MT Fraude had geen separaat mandaat of separate bevoegdheid ten opzichte van de reeds bestaande managementstructuur binnen de Belastingdienst. Dit betekent dat het toenmalig Dagelijks Bestuur van de Belastingdienst (later het MT Belastingdienst) eventuele besluiten moest bekrachtigen. Zo is in de besluiten- en actiepuntenlijst van het MT Belastingdienst van 27 juli 2013 opgenomen dat het MT Belastingdienst instemt met het instellen van een "multidisciplinair team van plusminus 30 FTE, samen te stellen uit medewerkers van alle betrokken diensten en zo nodig te verbreden naar andere organisaties. Het team gaat uit van een subjectgerichte benadering van de zwaardere gevallen en past zo nodig fysiek toezicht toe. [algemeen directeur Belastingen] neemt het voortouw; opdrachtgever MT Fraude". Deelnemers aan het MT Fraude behielden de verantwoordelijkheden die reeds vanuit hun reguliere functies bestonden.



## Directoraat-generaal Belastingdienst

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

Het MT Fraude had als voorzitter de DG Belastingdienst en als leden de directeuren van de volgende dienstonderdelen van de Belastingdienst: Douane, Belastingen, Toeslagen, FIOD<sup>10</sup>, CAP<sup>11</sup>, IV<sup>12</sup>, Fiscale en Juridische Zaken (hierna: FJZ)<sup>13</sup> en later in de tijd de Belastingtelefoon. Daarnaast namen een aantal fraudecoördinatoren van (de uitvoerende) dienstonderdelen en de CFO van de Belastingdienst deel aan het MT Fraude. De secretaris van het MT Fraude was de landelijk fraudecoördinator van de Belastingdienst. Functionarissen konden zich laten vertegenwoordigen in de MT Fraude-overleggen, zoals de algemeen directeur Belastingen naar eigen zeggen na de eerste vijf à zes bijeenkomsten heeft gedaan.

KPMG heeft elf conceptverslagen (hierna: verslagen) ontvangen van vergaderingen van het MT Fraude in 2013. De secretaris van het MT Fraude heeft in een interview aangegeven dat in de praktijk de algemeen directeur Belastingen en de directeur FIOD updates rondom het CAF-team aan het MT Fraude verstrekten, dit zag met name toe op nieuw onderkende fraudepatronen. Het aantal keren dat het CAF-team op de agenda van het MT Fraude stond, is volgens de secretaris van het MT Fraude beperkt geweest.

Uit het eerste MT Fraude-verslag (hierna: MT-verslag) van 28 mei 2013 blijkt dat het MT Fraude een bijdrage levert om de fraudesignalen die er zijn om te zetten in actie, zonder dat dit verstoring werkt op het primaire proces. Dit MT Fraude kijkt, blijkens het verslag, breder dan alleen systeemfraude. Ook veelplegers en contant geld, etc. vallen onder het aandachtsgebied bij alle dienstonderdelen van de Belastingdienst.

In het MT-verslag is beschreven dat meer gekeken moet worden naar het subject in plaats van naar de bestrijding per middel of kolom. De focus op fraudebestrijding zal, blijkend uit het verslag, liggen op:

1. *“Signaleren van fraudes/zwakheden in het proces;*
2. *Voorstellen van maatregelen die kunnen helpen;*
3. *Lange termijn ontwikkelingen;*
4. *Interne en externe communicatie;*
5. *Het opleveren van een Businesscase voor Prinsjesdag;”*

### *Opzet multidisciplinair team*

In het MT-verslag van 19 augustus 2013 komt het opzetten van een multidisciplinair team voor het eerst ter sprake. In het MT-verslag is aangegeven dat de toenmalig directeur FIOD een korte toelichting geeft op het doel en de opzet van een multidisciplinair team:

- *“Korte toelichting op het doel en opzet van de multidisciplinaire teams die zich vooral op de facilitator richten: detecteren en stoppen van fraude. Het team is nadrukkelijk geen vervanging van de activiteiten die al lopen, maar een extra inspanning van een team samengesteld uit mensen van alle relevante dienstonderdelen.*
- *Positionering direct onder MT Fraudebestrijding.”*

<sup>10</sup> Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst.

<sup>11</sup> Centrale Administratieve Processen.

<sup>12</sup> Informatievoorziening.

<sup>13</sup> FJZ bestaat als zodanig sinds 2019. De voorganger van FJZ is DGBel/cluster Fiscaliteit. In het MT Fraude was derhalve DGBel/cluster Fiscaliteit vertegenwoordigd.

In het wederhoor is door de toenmalig directeur FIOD aangegeven dat de genoemde positionering toezag op de afstemming tussen de betrokken dienstonderdelen bij de fraudebestrijding die in het MT Fraude plaatsvond.

Uit het verslag blijkt dat het MT Fraude instemt met de algemeen directeur Belastingen als verantwoordelijke bestuurder. De toenmalig algemeen directeur Belastingen heeft in een interview toegelicht dat hij 'huisbaas' was van het CAF-team. De toenmalig algemeen directeur Belastingen heeft daarnaast in een interview aangegeven dat hij geen opdrachtgever of leidinggevende van het CAF-team was omdat het CAF-team een team van professionals c.q. inspecteurs was dat het vak zelfstandig uitvoerde. Sturing aan het CAF-team werd gegeven door de twee aangewezen teamleiders, aldus de toenmalig algemeen directeur Belastingen. In het wederhoor benadrukt de toenmalig algemeen directeur Belastingen dat hij vanuit zijn functie geen inspecteur was conform de AWR en derhalve geen bevoegdheden heeft gehad ten aanzien van individuele fiscale zaken. De toenmalig algemeen directeur Belastingen was geen inspecteur maar stuurde, met de DG Belastingdienst, enerzijds het fiscale beleid en anderzijds de organisatie aan, waarbinnen onafhankelijke inspecteurs verantwoordelijk zijn voor fiscale beslissingen – en over de manier waarop zij het toezicht inrichten en de keuzes die zij daarin maken.

FJZ geeft aan dat bij de uitleg van de term 'verantwoordelijkheid' onderscheid moet worden gemaakt tussen verantwoordelijkheid van de bestuursorganen (zoals inspecteur en ontvanger en Belastingdienst/Toeslagen) en lijnverantwoordelijkheid (de hiërarchische verantwoordelijkheid binnen de Belastingdienst). De algemeen directeur Belastingen had niet de bevoegdheden van de bestuursorganen, maar wel lijnverantwoordelijkheid voor de organisatie van de Belastingdienst. Onder de lijnverantwoordelijkheid valt uiteindelijk ook de verantwoordelijkheid voor de koers van nieuwe activiteiten zoals binnen CAF werden ontwikkeld. De behandeling van individuele fiscale zaken, ook binnen of naar aanleiding van de CAF-werkzaamheden, valt onder de autonomie van het bestuursorgaan.

In het MT-verslag is als organisatorische uitdaging benoemd om intern goed uit te leggen dat het stoppen van een fraude voorrang kan hebben op een (reeds lopend strafrechtelijk) onderzoekstraject. Hiervoor moet aandacht zijn in het plan van aanpak door middel van een heldere kernboodschap. In het verslag is vervolgens aandacht besteed aan de vraag hoe het CAF-team zich verhoudt ten opzichte van de Anti Fraude Box (hierna: AFB), een team van de Belastingdienst dat zich richt op Belastingdienst-brede analyses op het gebied van fraude. Omdat de activiteiten van het team blijkens het verslag breder zijn, is voorgesteld de naam van het team aan te passen. Voorlopig wordt deze vastgesteld op 'Combinatieteam Aanpak Facilitators'.

### **2.1.1 Begeleidersgroep**

Vanuit het MT Fraude is een begeleidersgroep opgericht, blijkt uit de gehouden interviews. In de notulen van het MT Fraude is rondom die oprichting geen vastlegging gemaakt.

## Directoraat-generaal Belastingdienst

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

De begeleidingsgroep bestond uit de algemeen directeur Belastingen, de landelijk directeur MKB, de landelijk directeur Particulieren, de directeur Vaktechniek en een beleidsmedewerker uit het team van de algemeen directeur Belastingen. De directeur Vaktechniek was nog niet aanwezig bij het eerste overleg. Later in 2013 is tevens een lid van het MT LTO in de begeleidingsgroep opgenomen.

De begeleidingsgroep kwam in 2013 tweewekelijks bijeen met de teamleiders van het CAF-team om over de werkzaamheden van het CAF-team te spreken. Van deze overleggen zijn geen notulen gemaakt, hierdoor zijn de besprekingspunten van de diverse overleggen niet vastgelegd. Het CAF-team heeft toegelicht dat met de begeleidingsgroep is afgesproken dat het CAF-team weekberichten zou communiceren om inzicht te geven in de werkzaamheden van het CAF-team en eventuele knelpunten. In een reactie van de algemeen directeur Belastingen op het weekverslag van 14 september 2013 komt naar voren dat deze het een *"erg nuttige manier [vindt] om 'bij te blijven'"* bij de werkzaamheden van het CAF-team. De weekberichten van voorgaande periode zijn ingebracht ten behoeve van de agenda voor de begeleidingsgroeptoverleggen. Het CAF-team heeft toegelicht dat de werkwijze van het CAF-team volstrekt transparant was voor de begeleidingsgroep.

### 2.1.2 Overige periodieke afstemmingen

De begeleidingsgroep was een gremium geïnitieerd door het dienstonderdeel Belastingen. Daarnaast had het CAF-team afstemmingen met personen buiten de begeleidingsgroep.

1. Het CAF-team heeft aangegeven dat een teamleider periodiek een bespreking over het CAF-team heeft gehouden met de directeur FIOD. In het wederhoor is door de directeur FIOD aangegeven dat deze plaatsvond indien daartoe aanleiding was en dat de bespreking voornamelijk toezag op de mogelijke link met de FIOD en strafrecht vanuit specifieke casuïstiek en thema's.
2. Daarnaast had de teamleider van het CAF-team elke zes weken een bespreking met de plaatsvervangend directeur Toeslagen met handhaving in de portefeuille over de voorstellen vanuit het CAF-team over signalen die in de perceptie van het CAF-team onderzoekwaardig waren. Vanaf het moment dat Toeslagen in de begeleidingsgroep werd vertegenwoordigd in 2017, vervielen deze separate besprekingen. Bij deze besprekingen was tevens de teamleider Handhaving van Toeslagen aanwezig. In het wederhoor heeft de plaatsvervangend directeur Toeslagen met handhaving in de portefeuille aangegeven dat de directie Toeslagen zelf het besluit nam of de signalen die door het CAF-team werden ingebracht daadwerkelijk werden onderzocht, dit was geen taak van het CAF-team. In het wederhoor is naar voren gekomen dat het in de praktijk op de werkvloer voor Toeslagen-medewerkers niet altijd duidelijk was of de CAF-teamleden werkzaamheden verrichtten, reacties en/of opdrachten gaven vanuit het CAF-team of in hun reguliere functie binnen het dienstonderdeel. In het verlengde hiervan is in het wederhoor naar voren gekomen dat binnen Toeslagen, zeker in het begin van het CAF-team, niet altijd sprake was van een afgebakend CAF-advies.

## 2.2 Normenkader CAF-team

### 2.2.1 Algemeen

Uit het onderzoek komt naar voren dat het normenkader voor het CAF als team bestond uit het algemene wettelijke kader dat van toepassing is op de Belastingdienst. Dit betreft in de basis de Grondwet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's) zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

KPMG heeft geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat de Belastingdienst in de periode dat het CAF-team bestond, voor het type werkzaamheden dat het CAF-team uitvoerde, nadere invulling heeft gegeven aan dit algemene wettelijke kader middels specifieke interne regels, handleidingen of (generieke) instructies. In interviews is aangegeven dat een dergelijke invulling niet heeft bestaan in betreffende periode.

Het CAF-team is bij oprichting niet gekenmerkt als een organisatorische eenheid, dit leidt derhalve niet tot specifieke organisatiegerichte mandaten voor het CAF-team. Op basis van beschikbare besluitvorming is niet zichtbaar dat het CAF-team een eventueel ondermandaat heeft toegewezen gekregen op basis van het organisatiemandaat van de Belastingdienst<sup>14</sup>. Dit betekent dat het CAF-team organisatie-technisch geen specifieke taken, rollen of bevoegdheden heeft gekregen, zoals het verstrekken van een bindend advies.

### 2.2.2 Inhoudelijke werkzaamheden

KPMG heeft geen gestandaardiseerde te volgen aanpak aangetroffen om te komen tot het al dan niet in onderzoek nemen van (aangedragen) signalen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het normenkader voor de inhoudelijke werkzaamheden van het CAF-team bestaat uit de van toepassing zijnde materiewetgeving, in aanvulling op het hierboven toegelichte normenkader. Welke materiewet van toepassing is, is afhankelijk van het dienstonderdeel of van het antwoord op de vraag voor welke dienstonderdelen het CAF-team werkzaamheden uitvoerde.

Voor Belastingen-gerelateerde werkzaamheden van het CAF-team was de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) van toepassing. Voor Toeslagen-gerelateerde werkzaamheden was de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) van toepassing.

Verder is onder meer privacywetgeving (initieel de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en vanaf 25 mei 2018 de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)), de Wet openbaarheid bestuur (Wob, op 1 mei 2022 opgevolgd door de Wet open overheid (Woo)), de Archiefwet en de Baseline informatiebeveiliging overheid (BIO) van toepassing op werkzaamheden van het CAF-team. KPMG heeft onderzoek gedaan naar de waarborgen en structuren waaronder het CAF-team functioneerde.

---

<sup>14</sup> Het 'Organisatie- en mandaatbesluit DG Bel'.

**Directoraat-generaal Belastingdienst**

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

Volledigheidshalve merken wij dat wij geen onderzoek hebben gedaan naar in hoeverre de door het CAF-team gegeneerde informatie breder binnen de Belastingdienst gedeeld mocht worden op basis van het wettelijk kader. In een brief van de staatssecretaris van Financiën van 13 oktober 2020 is aangegeven dat binnen de Belastingdienst de tweede nationaliteit per 1 januari 2020 slechts wordt gebruikt voor de handhavingstaak die de Belastingdienst heeft indien daar een expliciete wettelijke grondslag voor bestaat.

Uit interviews komt naar voren dat de werkzaamheden van het CAF-team erop waren gericht om naar aanleiding van signalen analyses uit te voeren naar mogelijke facilitators en bevindingen en eventueel advies hieromtrent terug te leggen bij relevante dienstonderdelen ter mogelijke opvolging inzake individuele aangiften of aanvragen van toeslagen. Het type werkzaamheden dat het CAF-team uitvoerde bestond met name uit<sup>15</sup>:

- analyse van gegevens zoals IP-adresgegevens, bankrekeningnummergegevens en analyses op bijvoorbeeld beconnummer<sup>16</sup>;
- vragen stellen in het kader van de eigen belastingplicht (o.a. vanuit bedrijfsbezoeken) op basis van artikel 47 AWR;
- derdenonderzoeken op basis van artikel 38 Awir (Toeslagen) en artikel 53 AWR (Belastingen) en daaraan ten grondslag liggende selecties; en
- waarneming ter plaatse op basis van artikel 38 Awir (Toeslagen) en artikel 50 AWR (Belastingen) en daaraan ten grondslag liggende selecties<sup>17</sup>.

Voor werkzaamheden zoals derdenonderzoek en waarneming ter plaatse is een mandaat benodigd. De leden van het CAF-team hadden de volgende bevoegdheden, voortvloeiend uit hun functies bij de verschillende dienstonderdelen. Deze bevoegdheden omvatten het mandaat voor werkzaamheden zoals derdenonderzoek en waarneming ter plaatse:

- Voor Belastingen-gerelateerde werkzaamheden hadden diverse CAF-leden een fiscaal inspecteursmandaat inzake AWR vanuit hun functie binnen Belastingdienstonderdelen (zie paragraaf 2.6 voor een nadere toelichting op de bezetting van het CAF-team).
- Voor Toeslagen-gerelateerde werkzaamheden was voor diverse CAF-leden een Awir-mandaat<sup>18</sup> verstrekt op 4 november 2013. Voor de Toeslagen-gerelateerde werkzaamheden die het CAF-team uitvoerde vóór 4 november 2013 zijn volgens het CAF-team alleen CAF-teamleden ingezet die reeds een Awir-mandaat in het bezit hadden, hierdoor zou tevens in deze periode zijn voldaan aan de mandateisen.

Voor Belastingen bevat het Besluit Fiscaal Bestuursrecht een verzameling beleidsregels op het terrein van fiscaal bestuursrecht.

<sup>15</sup> Het CAF-team heeft toegelicht op basis van welke materiewetsartikelen bepaalde specifieke werkzaamheden zijn uitgevoerd.

<sup>16</sup> Een beconnummer is een registratienummer van een belastingconsultent of administratiekantoor bij de Belastingdienst. Het hebben van een beconnummer is niet verplicht.

<sup>17</sup> Het CAF-team heeft aangegeven dat waarnemingen ter plaatse met name werden uitgevoerd vanuit Toeslagen-gerelateerde werkzaamheden.

<sup>18</sup> Ondermandaatbesluit toezichthouder artikel 43 Awir (besluit MTB 2013-002 van 13 mei 2013, kenmerk 19227).

**Directoraat-generaal Belastingdienst**

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

Binnen Belastingen bestonden voor het uitvoeren van derdenonderzoek en waarneming ter plaatse in de periode dat het CAF-team operationeel was de volgende nadere afspraken:

— Derdenonderzoek

In 2006 is een onderzoek uitgevoerd door de projectgroep Derdenonderzoek in het kader van versterking van Vaktechniek, dit werd ook wel aangeduid als 'handleiding'. In 2015 is voor Grote Ondernemingen (GO) en MKB een werkwijze opgesteld voor het controlemiddel derdenonderzoek.

— Waarneming ter plaatse

In 2010, 2016 en 2020 zijn instructies opgesteld voor het controlemiddel waarneming ter plaatse.

De opdracht van het CAF-team (zie paragraaf 2.3 en verder voor de opdracht van het CAF-team) was niet om controles uit te voeren, derhalve rijst de vraag of de derdenonderzoeken en waarnemingen ter plaatse die het CAF-team deed een 'controlemiddel' waren. De medewerkers van de CAF-schil (zie paragraaf 2.8 voor een toelichting op de CAF-schil) die deze werkzaamheden onder aansturing van het CAF-team uitvoerden, deden dit met het hiervoor omschreven AWR-mandaat dat hen was toegewezen vanuit de functie die zij hadden bij dienstonderdelen waarvoor zij werkzaamheden verrichtten. Of de hierboven beschreven afspraken alsnog op het CAF-team van toepassing waren bij het uitvoeren van derdenonderzoek en waarneming ter plaatse inzake Belastingen-gerelateerde CAF-dossiers, is op basis van de voor het CAF-team gekozen organisatorische inrichting niet eenduidig. Daarnaast is niet herleidbaar of bij het uitvoeren van Toeslagen-gerelateerd derdenonderzoek en waarneming ter plaatse door medewerkers uit de CAF-schil die naast een Awir-mandaat tevens een AWR-mandaat hadden, de gemaakte afspraken van toepassing waren. Of betreffende afspraken van toepassing zijn, blijkt niet specifiek uit het plan van aanpak voor het CAF-team of de nadere invulling daarvan (waarvoor wij verwijzen naar paragraaf 2.3 en 2.4) of uit de CAF-dossiers (waarvoor wij verwijzen naar deel 2 van het onderzoek).

KPMG heeft geen verdere documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat de Belastingdienst in de periode dat het CAF-team bestond, voor het type werkzaamheden dat het CAF-team uitvoerde, nadere invulling heeft gegeven aan dit wettelijke kader middels specifieke interne regels, handleidingen of (generieke) instructies. In interviews is aangegeven dat een dergelijke invulling niet heeft bestaan in deze periode.

De Belastingdienst heeft voor Belastingen-gerelateerde boekenonderzoeken de Controleaanpak Belastingdienst en het Handboek Controle. Volledigheidshalve merken wij op dat uit de interviews is gebleken dat de hierin beschreven werkzaamheden niet in de taakomschrijving van het CAF-team passen omdat CAF's opdracht was om andere type werkzaamheden uit te voeren, niet zijnde boekenonderzoek. De Belastingdienst heeft het Handboek Toeslagen als naslagwerk voor toeslag-gerelateerde vragen. In paragraaf 2.3, 2.4 en 2.5 is nader toegelicht wat de taakomschrijving van het CAF-team was.

### 2.2.3 Dossiervorming

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat voor het type werkzaamheden dat het CAF-team uitvoerde, geen specifieke dossiervereisten vanuit regels, handleidingen of instructies bestonden. In interviews is aangegeven dat mag worden verwacht dat alle Belastingdienstmedewerkers hun werkzaamheden professioneel uitvoeren, ook met betrekking tot dossiervorming. In interviews is aangegeven dat een dossier dat leidt tot bepaalde conclusies op basis van gezond verstand, gevuld moet zijn met vastleggingen van aanpak, bevindingen en conclusies en moet uitleggen hoe tot deze conclusies is gekomen.

## 2.3 Plan van Aanpak Combiteam Aanpak Facilitators

Naar aanleiding van de in het MT Fraude gepresenteerde voorstel om een multidisciplinair team op te zetten, is een concept plan van aanpak uitgewerkt. In het concept Plan van Aanpak Combiteam Aanpak Facilitators (hierna: PvA) van augustus 2013 versie 1.0 is verwezen naar het besluit van het MT Fraude inzake het instellen van een multidisciplinair team in het kader van de fraudebestrijding.

In het PvA zijn de belangrijkste aandachtsgebieden, doelstellingen en activiteiten van het CAF-team beschreven. Hierbij is opgemerkt dat de maatregelen zoals beschreven in het PvA niet op zichzelf staan maar onderdeel zijn van een geïntegreerde aanpak (zie de nadere toelichting in deze paragraaf). De looptijd van het PvA is een jaar. Ten aanzien van de start en de evaluatie van het functioneren van het CAF-team is in het PvA het volgende aangegeven:

*“Met de acties word snel aan de slag gegaan. We leven echter in een snel veranderende wereld. Om hier flexibel op te kunnen reageren, wordt halverwege de looptijd een tussenevaluatie gehouden en worden, zo nodig, nieuwe acties die fraude stoppen of tegengaan geformuleerd.”*

Volledigheidshalve merken wij op dat desgevraagd is aangegeven dat het PvA niet definitief is gemaakt en de conceptversie 1.0 van augustus 2013 de laatste versie betreft.

In de volgende paragrafen lichten wij op basis van het PvA de achtergrond van de oprichting, het beoogde resultaat van het team, de organisatie, capaciteit, uitwerking en planning nader toe.

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

Uit het wederhoor komt naar voren dat de startdocumenten zoals opgenomen in paragraaf 2.3, 2.4 en 2.5 in het volgende perspectief dienen te worden gezien. Het CAF-team is een team dat met grote snelheid operationeel zou moeten zijn, hierdoor zijn onder druk een aantal startdocumenten geproduceerd om een indicatie te geven van het ambitieniveau voor het CAF-team. Dit betekent niet dat de werkelijke uitvoering van de werkzaamheden door het CAF-team gelijk was aan de uitgesproken ambitie in de startdocumenten. In het wederhoor is de praktijk omschreven als ‘weerberstiger’. De volgende voorbeelden illustreren verschillen tussen de startdocumenten en de werkelijke situatie:

- De term ‘doorzettingsmacht’ is opgenomen in meerdere startdocumenten. In de praktijk bleek dat bijvoorbeeld het dienstonderdeel Toeslagen bepaalde dat keuzes rondom toezicht binnen het dienstonderdeel, door Toeslagen werden gemaakt omdat het dienstonderdeel verantwoordelijkheid droeg voor dit toezicht. Hierdoor was er geen sprake van doorzettingsmacht. Uit e-mailcorrespondentie komt naar voren dat het CAF-team een adviserende rol had en dat in dit voorbeeld Toeslagen zelfstandig keuzes maakte op het gebied van toezicht.
- De rolverdeling tussen het CAF-team en dienstonderdelen is in de praktijk meer afgebakend dan in de startdocumenten is opgenomen. Uit interviews blijkt dat het CAF-team signalen ontving uit diverse bronnen, zoals op basis van een externe melding en vanuit dienstonderdelen. Op basis van deze signalen maakte het CAF-team analyses in het kader van toezicht, op basis van binnen de Belastingdienst beschikbare informatie. Deze analyses waren gericht op mogelijke facilitators. Naar aanleiding van deze analyses vond al dan niet vervolgonderzoek plaats naar een mogelijke facilitator, bijvoorbeeld met een bedrijfsbezoek. Bevindingen die uit de werkzaamheden van het CAF-team voortkwamen, droeg het CAF-team over aan het competente dienstonderdeel ter verdere besluitvorming omtrent aangiften en aanvragen van individuele personen. Door het gebruik van de wij-vorm in de startdocumenten is het voor een niet-geïnformeerde lezer niet eenduidig te herleiden of de ‘wij’ betrekking heeft op het CAF-team of op de Belastingdienst als gehele organisatie.

### 2.3.1 Achtergrond

Uit het voorwoord van het PvA blijkt dat het MT Fraude heeft ingestemd met het instellen van een multidisciplinair team van plusminus 30 fte, samen te stellen uit medewerkers van alle betrokken diensten en zo nodig te verbreden naar andere organisaties. Het team gaat blijkens het PvA uit van een subjectgerichte benadering van de ‘zwaardere gevallen’ en past daarbij zo nodig fysiek toezicht toe. Het oprichtingsbesluit start in het voorwoord met de koptekst ‘Van droom naar daad!’.

In het PvA is toegelicht welk idee ten grondslag ligt aan het besluit om het CAF-team in te stellen.

*“Er zijn personen die in georganiseerd verband zorgen voor het ten onrechte uitbetalen van toeslagen of inkomstenbelasting. Wij noemen dit de facilitators achter de fraude. Vermoedelijk gaan achter elke facilitator talloze BSN’s schuil. De werkwijze van deze lieden is vaak verrassend simpel, namelijk massaal verzoeken indienen, BSN’s achterhalen, inschrijving in het GBA en of gefingeerde gegevens zoals betrokken KOI, feitelijke woonplaats of dienstbetrekking regelen. Resultaat is dat onze systemen worden gebombardeerd met onjuiste verzoeken. Het idee is om met de betrokken dienstonderdelen samen-, gericht actie te ondernemen tegen deze facilitators. Op deze manier krijgen deze facilitators een op hen toegesneden aanpak, een echt subjectgerichte aanpak.”*

In het PvA is aangegeven dat momenteel al diverse organisatieonderdelen betrokken zijn bij de aanpak van fraude en dat dit vooral door moet gaan. De activiteiten van het CAF-team zijn volgens het PvA een aanvulling gericht op een kleine doelgroep.



Hierbij is aangegeven dat de ervaringen ook breder kunnen worden gebruikt bij de bestrijding van systeemfraude en het CAF-team in die zin kan werken als een vliegwiel. Het gaat op basis van het PvA om het kleinschalig, georganiseerd en gestructureerd aanpakken van zaken met de kennis en expertise van meerdere disciplines.

Detectie van facilitators, analyse en stoppen van de fraude zijn, blijkt uit het PvA, de kernwoorden van dit multidisciplinaire team. Naast de expertise van de systemen en de processen, zijn er analisten aan boord en is fysiek toezicht verzekerd. Uit het PvA blijkt dat het bezoeken van de facilitators en het onderzoeken van de feitelijke situatie deel uitmaken van de aanpak. Bij de start van dit team zijn reeds een handvol aan te pakken facilitators in beeld.

*“Vooralsnog staat een aantal momenteel al in beeld gebrachte facilitators centraal. Doel is het detecteren (zo vroeg mogelijk) van facilitators via welke, massaal onjuiste aanvragen en verzoeken worden gedaan. (Bombarderen van onze systemen met onjuiste aanvragen om geld te krijgen). We stoppen de fraude.”*

In het PvA is benadrukt dat het CAF-team doet aan gericht toezicht bij facilitators met als doel de fraude in een zo vroeg mogelijk stadium te stoppen, maar dat het dus geen opsporingsteam is. Signalen voor de opsporing en het in beeld brengen van de modus operandi zijn, blijkt uit het PvA, belangrijke bijproducten van het CAF-team.

In het PvA is benadrukt dat de werkzaamheden van het CAF-team extra, aanvullend zijn op de huidige fraudeaanpak. Dit is in het PvA als volgt verwoord:

*“We zullen samen ervaren in welk tempo we verdere facilitators weten te vinden en de aan hen verbonden fraude weten te stoppen. De daadkracht van [het] team wordt ontleend aan de expertise van de collega's van de betrokken dienstonderdelen in het team en de doorzettingsmacht als het gaat om verwerking in de systemen en de inschakeling van fysiek toezicht. Wat we zo doen is extra, aanvullend op andere, prima initiatieven om fraude te bestrijden. Geen concurrentie, maar een plus met focus op een kleine doelgroep die ons veel schade berokkent.”*

### 2.3.2 Opdracht

Het PvA beschrijft dat het CAF-team doet aan gericht toezicht op facilitators met als doel de fraude in een zo vroeg mogelijk stadium te verstoren en te stoppen.

*“Dit Combiteam Aanpak Facilitators richt zich op een snelle interventie op basis van signalen met betrekking tot de te bestrijden facilitators. Het team gaat uit van een subjectgerichte benadering van de zwaardere gevallen en past daarbij zo nodig fysiek toezicht toe.”*

De doelgroep van het CAF-team is in het PvA als volgt beschreven:

*“Deze doelgroep bestaat in eerste instantie uit degene(n) via welke massaal onjuiste aanvragen en verzoeken worden gedaan.”*

*Deze facilitators kunnen uiteenlopen van de kleine krabbelaar, die bijvoorbeeld honderden onjuiste aangiften doet, tot en met de criminele organisatie, die mensen inzet om, bijvoorbeeld massaal aanvragen of aangiften te verzorgen en alles daar tussen in. Als gevolg hiervan worden diverse systemen als het ware gebombardeerd met onjuiste verzoeken of aangiften.”*

Het doel van de aanpak en het nieuw ingestelde CAF-team is, op basis van het PvA, om verdere fraude door hiervóór gedefinieerde facilitators zo snel mogelijk te detecteren en zo vroeg mogelijk te stoppen. In het document is aangegeven dat vooralsnog wordt gedacht aan: voorlopige teruggave inkomstenheffing (hierna: IH), onjuiste aangiften IH, Toeslagen; zorg, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag (KOT), omzetbelasting (hierna: OB).

In het PvA is beschreven dat initieel gewerkt zal worden vanuit de al bestaande werkvoorraad. Hierbij staat vooralsnog een aantal momenteel al in beeld gebrachte facilitators centraal. Het CAF-team begint, blijkend uit het PvA, klein (ongeveer vijf à tien casussen), mede om snel resultaat te kunnen boeken. Door in het CAF-team gebruik te maken van de informatie, kennis en kunde die in de diverse organisatieonderdelen aanwezig zijn, kan het CAF-team volgens het PvA als een vliegwiel voor een aanvullende aanpak van systeemfraude gaan fungeren.

### 2.3.3 Beoogd resultaat

Het beoogde resultaat van het CAF-team is in het PvA als volgt beschreven:

*“Misbruik, of fraude tegengaan door indieners van valse en of onjuiste aanvragen Toeslagen, IH, die in georganiseerd verband, al dan niet ondersteund door een ‘facilitator’ op grootschalige wijze aanvragen Toeslagen, IH, OB doen of hebben gedaan. Ook wordt er gedacht aan de gevallen waarin misbruik wordt gemaakt van persoonsgegevens om een frauduleuze aanvraag te doen.”*

Het gevolg van het beoogde resultaat beschrijft het PvA als volgt:

*“Gevolg: Stopzetten van ten onrechte toegekende toeslagen, niet uitkeren van belastingteruggaven, Terugvorderen, intrekken van BSN waar mogelijk etc.”*

Uit diverse interviews blijkt ten aanzien van de hiervóór beschreven gevolgen dat dit geen directe acties betroffen van het CAF-team, maar vervolgstappen door de dienstonderdelen die verantwoordelijk waren voor de betreffende aangiften en aanvragen. Voor een nadere uiteenzetting van de taken en verantwoordelijkheden van het CAF-team ten opzichte van de overige dienstonderdelen verwijzen wij naar paragraaf 2.5.

Het PvA beschrijft detectie en patroonherkenning als belangrijke bijproducten van het CAF-team, zodat de modi operandi snel ter beschikking van de organisatie komen en door de diverse organisatie onderdelen gebruikt kunnen worden.

Tot slot is er in het PvA onder het beoogde resultaat nadrukkelijk op gewezen dat vervolging niet het hoofddoel is, maar zeker niet zal worden nagelaten.

### 2.3.4 Organisatie en capaciteit

Uit het PvA blijkt dat het CAF-team bestuurlijk wordt 'opgehangen' aan het MT Fraude, waarbij een lid van het MT Fraude wordt aangewezen als verantwoordelijke voor het CAF-team.

Cruciaal voor het behalen van het beoogde resultaat is volgens het PvA het feit dat het CAF-team beschikt over doorzettingsmacht waar het gaat om verwerking in de systemen, (vooral) het stoppen van de fraude en het inschakelen van fysiek toezicht. Het PvA beschrijft dat hierbij gedacht wordt aan een multidisciplinair team van ongeveer 30 fte met ondersteuning. Dit team wordt geleid door twee teamleiders die directe verantwoording afleggen aan het MT Fraude. Het initiële kernteam zou, blijkend uit het PvA, bestaan uit ongeveer 10 fte. Dit kernteam zou medewerkers bevatten uit de diverse dienstonderdelen en in nauwe verbinding staan met diezelfde dienstonderdelen. Als beoogde partners wordt blijkens het PvA onder andere gedacht aan 'Toeslagen, Belastingdienst, LTO/ Intelligence, B/CA, FIOD, AFB, VTA Heerlen, ICOV'<sup>19</sup>. Wij verwijzen naar de toelichting in paragraaf 3.3 voor nadere context van deze passage.

Naast het kernteam beschrijft het PvA dat gewerkt wordt met een flexibele schil van medewerkers vanuit de diverse dienstonderdelen. Binnen het team zou er capaciteit moeten zijn voor fysiek toezicht, bijvoorbeeld voor gesprek / bezoek aan facilitators. Daarnaast zou er capaciteit fysiek beschikbaar (verzekerd) moeten zijn in de regio, zodat bijvoorbeeld nagegaan of gecontroleerd kan worden of een aanvrager daadwerkelijk op een bepaald adres woont.

Omdat het CAF-team een extra, aanvullend team betreft, is in het PvA benadrukt dat het van groot belang is dat er permanente afstemming en kennisdeling plaatsvinden met diezelfde organisatieonderdelen.

In het PvA is een beschrijving opgenomen van het profiel van de beoogde CAF-teamleden:

*“Een medewerker van het Combiteam Aanpak Facilitators is initiatiefrijk, en flexibel. Hij of zij weet snel te schakelen van visie naar actie, beschikt over doorzettingsvermogen en kan heel erg goed samenwerken. Tot slot beschikt hij of zij over een 'hands on mentaliteit' en bijbehorende faciliteiten. Medewerkers worden uitgeleend aan het team, voorlopig voor 1 jaar.”*

Met betrekking tot huisvesting is in het PvA aangegeven dat de voorkeur uitgaat naar een centrale locatie in Utrecht waarin ruimte is voor 30 fte en ondersteuning.

---

<sup>19</sup> Hierna is een overzicht opgenomen van de gebruikte afkortingen:

LTO: Landelijk Toezicht Organisatie.

B/CA: Belastingdienst/Centrale administratie.

VTA: Vaktechnisch adviseur.

ICOV: Infobox crimineel en onverklaarbaar vermogen.

### 2.3.5 Uitwerking en planning

Het PvA beschrijft de tot en met september 2013 te ondernemen stappen om te komen tot een ingericht CAF-team, als volgt:

- *“Stap 1: 5 t/m 8 augustus 2013 – Opstellen Plan van Aanpak. Gelet op de ambitieuze aanvangsdatum betreft het hier een groeidocument.*
- *Stap 2: 5 t/m 16 augustus 2013 – Gesprekken met beoogd Teamleiders, eventuele aanscherping van het PvA door de teamleiders.*
- *Stap 3: 19 augustus 2013 – Aanstellen Teamleiders en Vaststellen Plan van Aanpak door MT Fraude. Daarmee is het Combiteam van start.*
- *Stap 4 Gerichte zoekslag binnen de dienstonderdelen naar de eerste 10 medewerkers. Zo snel mogelijk beginnen met degenen die al, nog of weer ‘binnen’ zijn na de vakantieperiode zodat het combiteam begin september ‘in de lucht’ is.”*

De interviews met de later aangestelde Teamleiders onderschrijven de in het PvA beschreven gewenste snelheid om te starten. Dit streven heeft er inherent toe geleid dat de structuur en waarborgen waaronder het CAF-team opereerde op hoofdlijnen zijn uitgewerkt – waaronder de in de volgende paragraaf toegelichte nadere invulling en aanzet – en vervolgens gaandeweg verder zijn ingevuld.

## 2.4 Nadere invulling PvA

Nadat de opdrachtstelling is besproken in het MT Fraude op 19 augustus 2013, hebben de teamleiders van het CAF-team de volgende documenten opgesteld:

- ‘CAF instelplan 270813’ (hierna: CAF Instelplan);
- ‘CAF eerste aanzet 300813’ (hierna: de CAF Aanzet).

De CAF Aanzet is op hoofdlijnen hetzelfde als het CAF Instelplan, met aanvullingen en nadere uitwerkingen. Dit document is bedoeld om nadere invulling te geven aan de verkregen opdracht uit paragraaf 2.3. KPMG verwijst naar de inleidende paragraaf in paragraaf 2.3 voor een toelichting op het perspectief waarin de CAF Aanzet moet worden geplaatst blijkens het wederhoor.

In de CAF Aanzet is aangegeven dat het stuk tot stand is gekomen op basis van gevoerde gesprekken met een afvaardiging van het MT Fraude en vertegenwoordigers van betrokken dienstonderdelen, en is opgesteld na vaststelling van het PvA versie 1.0 in het MT Fraude. In de MT-verslagen ziet KPMG geen vastlegging terug van het vaststellen van het PvA versie 1.0.

Het CAF-team stuurt de CAF Aanzet op 30 augustus 2013 per e-mail aan de toenmalig algemeen directeur Belastingen en de toenmalig directeur FIOD. De algemeen directeur Belastingen reageert op 2 september 2013 met *“helder, dank voor info. Zier er als richting goed uit”*.

In de CAF Aanzet zijn de volgende hoofdstukken opgenomen: Eerste aanzet, Kernteam, Schil, ‘Huisvesting MD Fraude kern plus schil / Budget’, Producten en Relatie met MT Fraude. Hierna zijn per hoofdstuk voor de werkwijze relevante passages opgenomen.

### 2.4.1 Doelgroep en achtergrond (hoofdstuk 'Eerste aanzet')

In dit hoofdstuk is als eerste een toelichting opgenomen van de doelgroep en achtergrond van het CAF-team. De omschreven doelgroep zijn facilitators en opdrachtgevers achter de (systeem)fraude, inclusief de veelpleger. Daarbij is toegelicht:

*“Het betreft personen of organisaties die fraude voor een belastingmiddel of toeslag mogelijk maken. Diverse processen binnen onze organisatie stoppen de geldstromen per individu al wel. De mensen achter de fraude ontspringen nog te vaak de dans. De zogenaamde veelplegers behoren eveneens tot de doelgroep. Voor deze mensen maakt het niet uit welk middel men misbruikt, wel dat er geld mee te verdienen valt. In het vervolg van dit stuk hanteren we voor de doelgroep voor het gemak alleen nog de term ‘facilitator’.*

*Als onze doelgroep in het verleden nader werd aangepakt, liep dat vaak via de reguliere weg van strafrechtelijk aanmelden, via SO<sup>20</sup> en TPO<sup>21</sup> naar de strafrechtketen. Deze keten raakt daardoor verstopt, met als gevolg dat heel veel zaken ergens langer blijven liggen en een verdere behandeling lang niet altijd van de grond komt. Deze aanpak is veelal niet snel en tevens niet actueel. Diverse onderdelen van de Belastingdienst hebben dit ook reeds onderkend en zijn bezig met initiatieven om zaken af te buigen van de strafrechtketen naar de inzet van andere middelen in het toezicht. Het CAF krijgt hier zijn hoofdtaak in en gaat dit ondersteunen: we pakken de facilitators snel en actueel aan, anders dan via het traditionele strafrecht (grote en omvangrijke zaken), zodanig dat de fraude uiteindelijk afneemt en -indien mogelijk- helemaal stopt. Hierbij maken we gebruik van reeds bestaande en beproefde mogelijkheden, maar zoeken we ook naar alternatieven om dergelijke facilitators te stoppen. Deze aanpak past binnen de handhavingsregie. Waar het kan gaan we aan de voorkant trachten de mogelijkheden om te frauderen te verkleinen. (bijvoorbeeld via wetgeving, voorkoming ID fraude, veelplegers het opnieuw opzetten van een fraude onmogelijk maken).”*

### 2.4.2 Governance (hoofdstuk 'Eerste aanzet' en 'Relatie met MT Fraude')

In de CAF Aanzet is het volgende opgenomen over de governance. Het CAF-team valt direct onder het MT Fraude. Dit is in de gehouden interviews bevestigd. In het CAF Instelplan is de structuur waaronder het CAF-team is ingericht, omschreven als 'het team valt direct onder de aansturing van het MT Fraude'. In de CAF Aanzet is niet gedefinieerd wie het CAF-team formeel aanstuurt. In de CAF Aanzet is aangegeven dat vooralsnog eens per maand verslag wordt uitgebracht aan het MT Fraude.

Sponsor van het CAF-team is de algemeen directeur Belastingen. De directeur FIOD wordt bij de ontwikkelingen van het CAF-team betrokken. In het wederhoor heeft de directeur FIOD toegelicht dat deze betrokkenheid bestond vanuit de mogelijke link met de FIOD en strafrecht vanuit specifieke casuïstiek en thema's.

<sup>20</sup> Selectieoverleg: overleg tussen FIOD, de contactambtenaar formeel recht en de boete-fraudecoördinatoren die tot één regio behoren.

<sup>21</sup> Tripartiet overleg: overleg tussen Belastingdienst, FIOD en OM.

In de CAF Aanzet is opgenomen dat contactmomenten met de algemeen directeur Belastingen en een delegatie van het MT Fraude tweewekelijks plaatsvinden en zo nodig tevens op ad-hocbasis.

### 2.4.3 Doelstellingen CAF-team (hoofdstuk 'Eerste aanzet')

De doelstellingen van het CAF-team zijn in de CAF Aanzet onderscheiden in:

- het creëren van inzicht en overzicht van de aard en omvang van de fenomenen waarbij facilitators zijn betrokken; en
- de aanpak van facilitators.

Het creëren van inzicht en overzicht is volgens de CAF Aanzet de nadrukkelijke wens van de toenmalig algemeen directeur Belastingen. Om dit overzicht te creëren, moet het CAF-team inzichtelijk maken welke typen systeemfraude relevant zijn in welke vermoedelijke omvang en hoeveel vermoedelijke facilitators zijn 'aan te pakken'.

Het CAF-team geeft daarnaast inzicht in de zaken die worden opgepakt en in hoe deze aanpak eruitziet. In de CAF Aanzet is opgenomen dat de rol van het CAF-team niet bij iedere fase van de aanpak even prominent is. Daarbij is toegelicht dat het CAF-team voor het creëren van inzicht en overzicht in de bezetting van het kernteam behoefte heeft aan ondersteuning vanuit de bedrijfsvoering.

### 2.4.4 Aanpak CAF-team (hoofdstuk 'Eerste aanzet')

In de CAF Aanzet is toegelicht dat het CAF-team is opgericht om te ondernemen acties te organiseren op basis van door anderen onderkende facilitators. De aanpak bestaat uit vier fasen, in de CAF Aanzet is toegelicht dat de rol van het CAF-team niet bij iedere fase van de aanpak even prominent is:

- 1 Analyse verdachte individuele subjecten.
- 2 Analyse relaties verdachte subjecten.
- 3 CAF-onderzoeken.
- 4 Uitwerken permanente aanpak stoppen facilitators.

#### *Fase 1 – Analyse verdachte individuele subjecten*

In de CAF Aanzet is aangegeven dat fase 1, de analyse van individuele subjecten, veelal al plaatsvindt. Hierover is aangegeven:

*“Aan de hand van profielen worden de individuele subjecten voor de verschillende middelen uitgeworpen, worden geldstromen stopgezet en in een aantal gevallen verder behandeld.*

*Er is de afgelopen periode al veel bereikt. Vele tienduizenden aanvragen zijn gedetecteerd en niet uitbetaald. Toch zijn hier verbetermogelijkheden. In de huidige systemen zijn voor alle middelen profielen gebouwd die zorgen voor veel uitworp. Niet alle uitworp is fraude en niet alle uitworp wordt daarna tijdig behandeld. Aan de andere kant wordt ook nog niet alle fraude uitgeworpen.*

**Directoraat-generaal Belastingdienst**

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

*Het is zaak om deze profielen en info continu te verbeteren zodat met minder uitworp de trefkans toeneemt en zaken die daarom vragen ook voldoende actueel een vervolg krijgen.*

*Tot slot lukt het nog niet in alle gevallen om integraal de betalingen Belastingdienst breed (inclusief Toeslagen) aan dit subject stop te zetten. Zo mogelijk verbreden we dit naar andere overheden, mocht hiertoe aanleiding zijn.”*

Blijkens de CAF Aanzet ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de selectiemodules, de query's en de aanpak bij de verschillende organisatieonderdelen en de AFB. Het CAF-team heeft volgens het document een ondersteunende rol door het terugkoppelen van ervaring. Hierdoor zouden bijvoorbeeld de queryprofielen aangescherpt kunnen worden. Daarnaast is in het document toegelicht dat het CAF-team, in overleg met AFB en SMP<sup>22</sup> (KR), het proces monitort en waar nodig verbeteringen aanbrengt om alle uitbetalingen aan twijfelgevallen sneller te kunnen blokkeren, zodat deze stopfunctie beter in werkprocessen wordt ingebed.

In de CAF Aanzet is opgenomen dat het CAF-team de bestuurlijke informatie over aantallen en omvang van de individuele subjecten in beeld brengt voor de verschillende middelen, voor zover dat nog niet wordt gedaan.

*Fase 2 – Analyse relaties verdachte subjecten*

In de CAF Aanzet is het volgende aangegeven inzake fase 2, de analyse van relaties van verdachte subjecten:

*“Bij de bestaande dienstonderdelen die zich met intelligence bezighouden zoeken analisten naar verbanden/de samenhang tussen de verschillende individuele frauduleuze aanvragen om*

*a-meer frauduleuze subjecten in beeld te brengen en*

*b-de facilitators in beeld te brengen.*

*Deze facilitators worden momenteel bij de OB en de VTA op overzichtlijsten geplaatst om – in beginsel – strafrechtelijk aangepakt te worden. Toeslagen is ook in staat om lijsten met facilitators aan te leveren. Naast deze lijsten is er ook een lijst gemaakt van veelplegers die zich vaak ook op het terrein van systeemfraude bewegen. Ook deze laatste groep krijgt aandacht van de CAF. Het probleem is dat slechts een beperkt aantal zaken in het strafrecht opgepakt kunnen worden. De huidige lijsten evt. aangevuld met recente/nieuwe zaken zullen door het CAF gebruikt worden om nader te prioriteren en om te bepalen met welke facilitators we nader aan de slag willen en op welke wijze.”*

Op basis van de CAF Aanzet komt naar voren dat reeds bestaande lijsten en overzichten het startpunt vormen voor het CAF-team. Daarbij is opgemerkt dat nog niet alle facilitators al in beeld zijn en dat in een volgende fase het CAF-team in overleg met de AFB en achterliggende partijen de zoektocht naar nieuwe facilitators zal ondersteunen.

---

<sup>22</sup> Semimassale processen.

### Fase 3 – CAF-onderzoeken

Over fase 3, CAF-onderzoeken, is het volgende opgenomen in de CAF Aanzet:

*“Het gaat om actuele, korte krachtige onderzoeken (er wordt gedacht aan max. 20 uren per onderzoek, maar dit moet uit de praktijk nog blijken) gericht op het direct stoppen of hinderen van de activiteiten. Er wordt zo nodig gebeld en/of een bezoek gebracht aan een facilitator met het doel het beeld vanuit de intelligence te bevestigen (klopt dat wat we zien), inzicht te krijgen in de omvang van de problematiek, inzicht in inkomsten/vermogen en/of eventuele verdere bestrijdingsmogelijkheden etc. Bij dit bezoek geven we een duidelijke signaal af aan de facilitator dat we weten wat er gebeurt;*

*Dit onderzoek vormt een opmaat voor een eventuele vervolg aanpak. Uit deze eerste analyse wordt duidelijk hoe een facilitator in het vervolgtraject te “raken” is en met welke inzet van welke middelen. Een deel van de bezochte groep zal naar aanleiding van de bezoeken naar verwachting ook daadwerkelijk stoppen. Dat is winst, maar dit zijn echter waarschijnlijk niet de ‘die hards’.*

*Deze fase wordt afgesloten met een keuze:*

- *Geen verdere prioriteit of geen verdere actie meer nodig (anders dan stoppen en meenemen in maatregelen aan de voorkant van het proces)*
- *Nadere actie vanuit 1 van de fraudeteams van Mkb met een gerichte behandelopdracht*
- *Alsnog strafrecht via FIOD / SIS<sup>23,24</sup>*

*De CAF onderzoeken dienen plaats te vinden vanuit de schil van het team door mensen die met 1 been in het CAF-team staan en met 1 been in het eigen fraudeteam op een locatie. Werken onder de vlag van het CAF is nadrukkelijk nodig, omdat we ook deels experimenteel willen werken. Experimenten kunnen en mogen, mits afgestemd met en bekend bij het MT Fraude. De groep die fraude mogelijk maakt dient op allerlei mogelijke manieren te worden aangepakt. Manieren die reeds beproefd zijn, maar ook methoden die nog relatief nieuw zijn en waarvan de juridische kaders nog niet helemaal zijn uitgekristalliseerd.”*

In de CAF Aanzet is toegelicht dat het kernteam een lijn legt met het team Vaktechniek LKB ten behoeve van bovenstaande, echter wel met de *“nadrukkelijke opdracht om de grenzen op te zoeken”*. Daarbij is aangegeven: *“Als niet op voorhand duidelijk is dat iets niet mogelijk is binnen de huidige regelgeving, doen we het. Om dit proces goed te borgen (inhoudelijk, maar ook in de relatie naar Vaktechniek) willen we een eigen (FR) specialist aan het CAF team toevoegen.”*

In interviews met het CAF-team is aangegeven dat het CAF-team, conform bovenstaande, de grenzen opzocht, maar dat hier niet overheen is gegaan.

---

<sup>23</sup> Snelle Interventie Service.

<sup>24</sup> In het wederhoor is aangegeven dat de FIOD altijd onder het gezag van het functioneel parket (hierna: FP) werkt. Daarbij is aangegeven dat er derhalve geen sprake is van doorgeleiding naar het strafrecht mogelijk zonder accordering en het nemen van verantwoordelijkheid door het FP (in casu de officier van justitie).



In het wederhoor met het CAF-team is aangegeven dat borging hiervan plaatsvond door de betrokkenheid van formeel rechtsdeskundigen bij het CAF-team en de aanwezigheid van de directeur Vaktechniek in de begeleidersgroep.

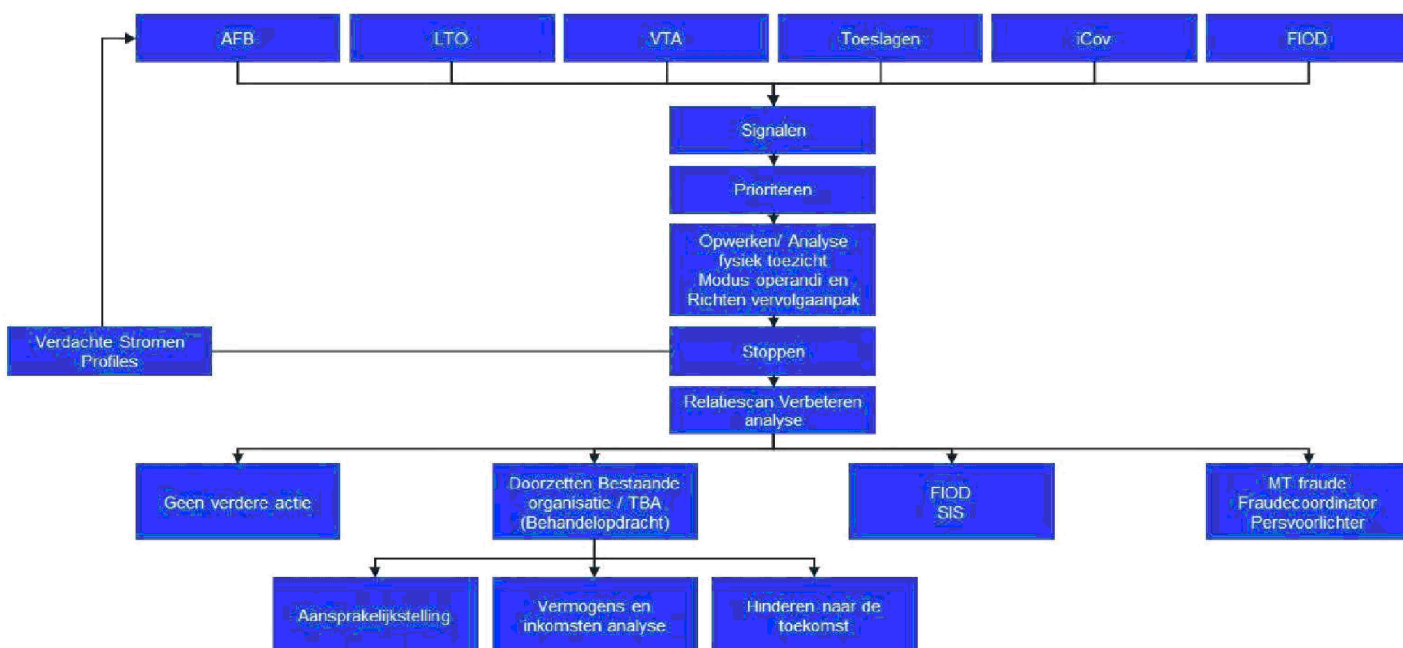
*Fase 4 – Uitwerken permanente aanpak stoppen facilitators*

In de CAF Aanzet is inzake fase 4 aangegeven dat het doel uiteindelijk is om facilitators permanent te stoppen. Een van de mogelijke oplossingen die in de CAF Aanzet zijn opgenomen, is om het deze personen naar de toekomst toe onmogelijk te maken om "deze frauduleuze werkzaamheden voort te zetten dan wel weer opnieuw met dit soort zaken te starten". Daarbij is aangegeven dat een aantal personen zich niet zomaar laat stoppen en dat het middel waarmee zij frauderen er niet toe doet. Dit middel zou binnen de competentie van de Belastingdienst kunnen liggen maar ook bij andere overheidsinstellingen of burgers en bedrijven. Mogelijke oplossingsrichtingen die zijn aangegeven betreffen:

- "Directe herkenbaarheid in de systemen als deze persoon, organisatie of directe omgeving zich meldt, zo nodig gevolgd door directe actie;
- Automatisch voorkomen dat naar dergelijke subjecten gelden toevloeden;
- Nadere mogelijkheden onderzoeken om bijvoorbeeld het bredere publiek hierin mee te nemen zoals een (openbaar) register, een app etc. waarmee kenbaar gemaakt wordt met wie je beter geen zaken kunt doen;
- Etc., mede ingegeven door de grensverkenningen in fase 3."

**2.4.5 CAF-proces (hoofdstuk 'Eerste aanzet')**

Het CAF-proces is in de CAF Aanzet als volgt gevisualiseerd (waarbij is aangegeven dat relaties met IMB/CIO nog niet zijn opgenomen):



**Directoraat-generaal Belastingdienst**

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

In de visualisatie is zichtbaar dat signalen worden doorgegeven door diverse organisatieonderdelen. Deze worden geprioriteerd door het CAF-team en vervolgens geanalyseerd om te komen tot een modus operandi en een gerichte vervolgaanpak op basis waarvan, indien nodig, de facilitator kan worden gestopt. Op basis van de verrichte werkzaamheden vindt een relatiescan verbeteren analyse plaats. Daarop volgt (een van de) volgende stappen:

- geen actie;
- doorzetten naar de bestaande organisatie/TBA<sup>25</sup> (behandelopdracht);
- doorzetten naar FIOD/SIS; en/of
- doorzetten naar het MT Fraude, de fraudecoördinator en/of persvoorlichter.

Indien het doorzetten naar de bestaande organisatie de vervolgstap is, vindt daarna aansprakelijkstelling plaats en/of analyse van vermogens en inkomsten en hinderen naar de toekomst. Het CAF-team heeft aangegeven dat deze visualisatie een initiële inschatting van het CAF-proces was en dat het nog even zoeken was naar wat de opdracht van het CAF-team was. In het wederhoor is aangegeven dat in de praktijk de procesflow zoals in deze paragraaf opgenomen, niet tot uitdrukking kwam. KPMG verwijst naar de inleidende paragraaf in paragraaf 2.3 voor een toelichting op de rolverdeling tussen het CAF-team en dienstonderdelen.

*Inrichting CAF-team (hoofdstuk 'Eerste aanzet' en kern en schil)*

Het CAF-team bestaat uit een kern en een schil. In de kern is een aantal 'vaste spelers' opgenomen die de verbinding vormen naar een dienstonderdeel van de Belastingdienst. In de schil zijn medewerkers opgenomen die 'actuele gerichte onderzoeken' verrichten en die tevens een verbinding vormen naar de diverse fraudeteams binnen de Belastingdienst. In het wederhoor is door diverse functionarissen toegelicht dat medewerkers van de Belastingdienst die deels in het CAF-team werkzaam waren, organisatorisch en hiërarchisch onder het dienstonderdeel bleven vallen van waaruit zij 'uitgeleend' waren.

In de CAF Aanzet is opgenomen dat de taken van het kernteam onder andere zijn:

- *“verbinding naar eigen groep*
- *borgen aanleveren signalen*
- *direct doorpakken in stopzetten en terug leveren patronen*
- *begeleiden CAF onderzoeken*
- *nawerk beleggen”* .

De kernteamleden worden blijkens de CAF Aanzet door hun dienstonderdeel tijdelijk 'uitgeleend' aan het CAF-team, met de verwachting dat de duur hiervan een jaar is gelet op de looptijd van het CAF-team. Het dienstonderdeel voorziet zijn medewerker(s) zo nodig van benodigde middelen.

---

<sup>25</sup> Team bijzondere aanpak

## Directoraat-generaal Belastingdienst

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

Het kernteam moet volgens de CAF Aanzet bestaan uit twee teamleiders van de FIOD/Belastingen en leden met tevens een rol in de 'LTO<sup>26</sup>, CA<sup>27</sup> AFB (op 30 augustus 2013 nog niet ingevuld), FIOD, Belastingen MKB (op 30 augustus 2013 nog niet ingevuld), VTA/PDB<sup>28</sup> en Toeslagen'. Een verzoek voor een specialist formeel recht is uitgezet blijkens de CAF Aanzet. Daarnaast is er een teamassistent en ondersteuning vanuit bedrijfsvoering.

Naast het kernteam heeft het CAF-team een schil. Daarin zitten volgens de CAF Aanzet twee eigen fraudeanalisten die binnen de opdracht van het CAF-team zoeken naar 'extra aanwijzingen en verbanden', mede om te helpen profielen aan te scherpen. In de schil zit daarnaast een verbinding naar semimassale processen (KR), volgens de CAF Aanzet in verband met het direct kunnen stoppen van bepaalde fraudepatronen. In de CAF Aanzet is opgenomen dat de medewerkers in de schil ten behoeve van de eigen, actuele onderzoeken een hands-on mentaliteit hebben. Daarbij is aangegeven:

*“Deze mensen gaan op zoek naar de facilitators of indien dit stromannen zijn, de mensen daarachter. Daarbij moeten zij creatief zijn en zaken uitproberen die niet alledaags zijn. Met name dat deel moet onder verantwoordelijkheid van het CAF gebeuren, omdat deze aanpak wordt afgestemd met het MT Fraude. Dat betekent goede hoorders, mensen die goed kunnen observeren, mensen die tevens een beeld kunnen vormen van de omgeving van de facilitators en die een richting kunnen geven aan hoe de facilitator e.v.t. in een na traject het beste kan worden aangepakt.*

*In het begin van dit traject dienen de fraudeteams er rekening mee te houden dat het voor een periode meer dan 1 been in het CAF zal moeten zijn, het team moet immers gaan vliegen en dat vergt een extra inspanning. In de koppels zoeken we overigens niet alleen louter de allerbeste medewerkers. Een combi van een goede ervaren medewerker met een relatief nieuwe medewerker uit de ITI hoek, kan een hele goede combinatie zijn.*

*Uit het oogpunt van veiligheid werken de mensen die de actualiteitsbezoeken doen in koppelverband.”*

### 2.4.6 Producten CAF-team

In de CAF Aanzet zijn de volgende producten van het CAF-team opgenomen, geordend naar twee categorieën. Hierbij is toegelicht dat verdere uitwerking plaats zal vinden door het kernteam in samenwerking met bedrijfsvoering.

#### “Kwalitatief

##### 1 Patroonherkenning/detectie:

- Hoe ziet het patroon eruit?
- Verbeteren van de analyse, modus operandi/leercirkel

<sup>26</sup> Landelijk toezichtorganisatie.

<sup>27</sup> Contactambtenaar.

<sup>28</sup> Vaktechnisch aanspreekpunt PDB.

## 2 Voorkant van het proces:

— *Verbetervoorstellen in wetgeving, regelgeving, organisatorisch en beleid, gericht op een effectievere aanpak in de bestrijding, maar ook in het voorkomen van nieuwe gevallen.*

— *Media aandacht en communicatie*

### Kwantitatief

— *Aantal facilitators in beeld per soort incl. belangen*

— *Aantal aangepakte facilitators*

— *Aantal geen verdere actie, aantal doorgezet naar... ( met oplossingsrichtingen)*

— *Aantallen bezoeken (korte verslagje) en soorten acties*

— *Aantal verbeterde profielen*

— *Aantal extra stopzettingen in de systemen*

— *Artikelen en publicaties*

— *Aantal beïnvloedingen omgeving”.*

Het voorstel van het CAF-team is om rapportages zeer bondig te houden met het volgende argument: *“bij een (doe)team dat geacht wordt snel en actueel te handelen, hoort een dito (informele) vorm van rapporteren”.*

## 2.5 Positionering CAF-team

Op verzoek van de algemeen directeur Belastingen stellen de teamleiders een additionele toelichting op genaamd ‘CAF toelichting 16 sept 2013’ ter verduidelijking van de positionering van het CAF-team. Dit document is een aanvulling op het onder paragraaf 2.2 en 2.3 respectievelijk opgenomen plan van aanpak en de nadere invulling daarvan. KPMG verwijst naar de inleidende paragraaf in paragraaf 2.3 voor een toelichting op het perspectief waarin de toelichting op de positionering van het CAF-team moet worden geplaatst blijkens het wederhoor.

De toelichting bevat de volgende onderdelen: inleiding, CAF-doelgroep en herkomst signalen, wat doet het CAF-team, samenwerking kantoren Belastingen (MKB en SMP), consequenties werkzaamheden van het CAF-team en relatie met de AFB.

In de inleiding staat toegelicht dat het CAF-team sinds september 2013 actief is. In het CAF-team zijn medewerkers van ‘Belastingen (MKB en SMP), Toeslagen, LTO, B/CA, FIOD, AFB en VT<sup>29</sup> Fraude’ verenigd. De volgende trefwoorden zijn opgenomen voor dit team:

*“stoppen, facilitators systeemfraude, doorzettingsmacht en samenwerking.”*

Volgens de toelichting is de aanleiding voor het opzetten van het CAF-team de wens om sneller, breder en proactiever te reageren op systeemfraudeurs.

---

<sup>29</sup> VT: Vaktechniek.

Het CAF-team richt zich op activiteiten in het (niet-strafrechtelijke) toezicht met als doel de facilitator *'in brede zin (voor alle middelen) te stoppen (met de kraan open)'*. Daarbij is het volgende opgemerkt:

*"De ervaringen uit het team gebruiken we enerzijds om toekomstige fraudeprofielen aan te kunnen scherpen (richting intelligence groepen die de signalen detecteren) en anderzijds om via reeds bestaande mogelijkheden toekomstige hernieuwde fraude te bemoeilijken, alsmede input te leveren voor toekomstige maatregelen die fraude op een meer permanente vorm kunnen tegen gaan (kraan dicht). De FIOD zal daarnaast strafrechtelijke onderzoeken blijven uitvoeren, 'regulier' en via de Snelle Interventie Service (SIS). Als je het CAF ergens mee zou moeten vergelijken kun je het CAF zien als een soortement SIS, maar dan ten behoeve van het niet strafrechtelijke toezicht."*

Hieronder volgt per onderdeel van de toelichting op de positionering van het CAF-team een uiteenzetting.

### 2.5.1 CAF-doelgroep en herkomst signalen

In de toelichting zijn de volgende aandachtsgebieden van het CAF-team beschreven: IH-fraude (VT en DA), OB-fraude (teruggaven) en Toeslagenfraude. Daarbij is toegelicht dat samenhang bestaat met veelplegers, faillissementen en loonheffing en *"facilitators in de systeemfraude komen we tegen in allerlei verschijningsvormen"*.

Blijkens de toelichting wordt input voor de aan te pakken CAF-onderzoeken geleverd vanuit diverse intelligence-afdelingen, zoals VTA-team, LTO, Toeslagen, BI&A en iCOV, die met behulp van profiling en nadere onderzoeken zicht hebben op individuele subjecten en soms ook de facilitators daarachter. Tevens kunnen er casussen afkomstig zijn van MKB-kantoren, aldus de nadere toelichting.

### 2.5.2 Wat doet het CAF-team

Uit de toelichting komt naar voren dat het CAF-team zich richt op het Belastingdienst-breed stoppen van de betalingen aan (frauduleuze) subjecten. De volgende toelichting is hierbij gegeven:

*"Soms zijn betalingen al gestopt voor een middel of toeslag, maar ontbreekt nog het bredere zicht op waar deze subjecten nog meer actief zijn. Achter de subjecten zitten veelvuldig mensen die de fraude faciliteren. We brengen deze facilitators in beeld. Daarvoor zijn zogenaamde CAF-onderzoeken noodzakelijk."*

Daarnaast is een toelichting opgenomen van CAF-onderzoeken:

*"CAF-onderzoeken zijn korte, snelle en gerichte onderzoeken naar of bij de facilitator (max. 2 dagen in koppelverband). We stellen vast wie er achter zit, of sprake is van fraude, wat de omvang is en de rol van de betrokkenen/facilitator en hoe we deze facilitator het beste en het snelste het werken lastig, of liever nog, onmogelijk kunnen maken. Op basis van deze onderzoeken zullen eventueel verdere acties ondernomen worden. We werken dit uit in een soort "receptenlijst".*

*Te denken valt bijvoorbeeld aan een stevig gesprek gericht op stoppen, melden bij een beroepsorganisatie, intrekken mogelijkheden om op te treden als facilitator, uit de lucht halen van nummers, aansprakelijkstelling, kort geding (met publiciteit), afnemen van bezittingen, gelden en uitkeringen blokkeren, aanleggen van een register, KvK signalering, evt samen optrekken met banken. De hiervoor genoemde voorbeelden geven een indicatie, waarbij de voorkeur uitgaat naar de snelste methodiek met het minste nawerk. Het is ook met name ons doel om op verdere experimentele wijzen dergelijke facilitators het opzetten van systeemfraude te bemoeilijken of onmogelijk te maken. Daarbij zoeken we de grenzen op van wat mogelijk is om deze facilitators te stoppen (offensief)."*

Volgens de toelichting is het CAF-team op enige termijn in staat om inzicht en overzicht te verschaffen in de problematiek, voor zover het gefaciliteerde systeemfraude betreft.

### 2.5.3 Samenwerking kantoren Belastingen (MKB en SMP)

In de toelichting is opgenomen dat het CAF-team voor een groot deel bestaat uit medewerkers van de lokale fraudeteams die zijn aangewezen om CAF-onderzoeken te doen. Daarover is opgemerkt dat deze medewerkers belangrijk zijn voor de slagkracht van het CAF-team. Tevens is het volgende aangegeven:

*"We bouwen een lijn (met SMP) in om waar nodig direct in te kunnen grijpen in de systemen."*

De CAF-onderzoeken vinden volgens de toelichting deels plaats onder directe leiding van het CAF-team en deels direct door het toezichtkantoor, waarbij wel steeds terugkoppeling aan het CAF-team plaatsvindt. In de toelichting staat dat een deel van de genoemde eventuele vervolgacties door het CAF-team kan worden uitgevoerd. Voor het resterende deel van de vervolgactiviteiten is het CAF-team afhankelijk van de beschikbare capaciteit bij de fraudeteams.

De toelichting omschrijft dat het werk voor lokale fraudeteams via meerdere kanalen komt, zoals via Toeslagen, VTA en LTO-projecten. De posten van het CAF-team onderscheiden zich daarvan omdat:

- "- Er meer focus is op de facilitator achter de (individuele) fraude,*
- Veredeling geschiedt vanuit een breder perspectief (voor alle middelen),*
- Posten ten alle tijden beoordeeld zijn op veiligheidsaspecten en evt lopende (FIOD) onderzoeken,*
- Er veelal reeds een kort en snel CAF onderzoek heeft plaatsgevonden. Het e.v.t vervolg kan daardoor gericht en concreter plaatsvinden,*
- De vervolg aanpak veelal meer gericht zal zijn op andere kortere en snellere methodieken dan de meer traditionele manieren van aanpak."*

### 2.5.4 Consequenties werkzaamheden CAF-team

In de toelichting is aangegeven dat er in een aantal gevallen als gevolg van de CAF-onderzoeken nawerk op de kantoren zal ontstaan in de vorm van telefoon/communicatie, stopzettingen, behandeling bezwaren, invordering, etc.