



10.1.d

Aan
Staatssecretaris

Van
Directeur-Generaal Belastingdienst



Ministerie van Financiën

10.1.d

2011 / 46

*Ma de prof
dit zal ook na de Q&A
in het AO 13/12 genomen
moeten worden*

10.1.d

13/12

10.1.d

10.1.d

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

10.1.d

Datum
13 december 2010

Auteurs

10.1.d

memo

Memo n.a.v. de mondelinge vragen van de Tweede
Kamer op 7 december

Aanleiding

Naar aanleiding van het mondelinge vragenuur van 7 december heeft u gevraagd informatie te ontvangen over:

- De gang van zaken rond de voorbereiding van dit vragenuur,
- een overzicht van regelingen die fraudegevoelig zijn en om die reden aanleiding zijn voor vereenvoudiging en
- de concept tekst van de antwoorden waarvan toegezegd werd die per brief aan de Tweede Kamer te laten weten.

Tevens is ter informatie een overzicht gemaakt van de aanpak van de fraude met voorlopige teruggaven en toeslagen.

Gang van zaken rond de mondelinge vragen n.a.v. het Telegraafartikel

Maandagmiddag rond 16.00H kwam er bericht van BZK waarin werd aangegeven dat de minister van BZK mondelinge vragen zou krijgen die betrekking hebben op het bewuste artikel. De inhoud van de vragen was in het geheel niet bekend.

Aangezien ook DigiD wordt genoemd kwam de minister van BZK in beeld.

Wij hebben dit signaal opgepikt en begonnen ook informatie te verzamelen. BZK maakte een dossier dat alleen betrekking had op DigiD.

Vanwege het feit dat het over een strafzaak ging werd ook Veiligheid en Justitie ingeschakeld. Dit ministerie deelde mee dat het OM op dinsdag om 10.00H informatie zou gaan verstrekken.

Binnen Financiën spitsten we het dossier in eerste instantie toe op de woordvoeringslijn die over dit onderwerp al was vastgesteld.

Rond half twaalf – ondertussen was duidelijk dat alleen de stas FIN naar de Kamer moest, BZK en V&J hadden afgehaakt – kwam de PA langs die aangaf dat in de spreektekst ook moest worden ingegaan op hetgeen een dag daarvoor was besproken in de fiscale staf. Om die reden werd het dossier besproken met 10.1.d

10.1.d en de spreektekst aangevuld en vastgesteld. We voegden nog info toe over het ene rekeningnummer en fraudegevoeligheid van wetgeving in relatie tot vereenvoudiging.

De spreektekst ging dus in op het integriteitsbeleid en op maatregelen die worden overwogen waardoor enerzijds meer eenvoud wordt bewerkstelligd en anderzijds minder fraudegevoeligheid.

In de spreektekst en aanvullende informatie werd geen informatie ter beschikking gesteld over de VT- en toeslagfraude als zodanig. De Telegraaf zoomde helemaal in op de kwalijke houding van de Belastingdienstmedewerkers en suggereerde min of meer dat dit breder van toepassing zou (kunnen) zijn.

**Toegezegde informatie voor de Tweede Kamer n.a.v. het onderlinge
vragen uur 7 december, bestemd om te worden opgenomen in de
halfjaarsrapportage**

Tijdens de beantwoording van mondelinge vragen n.a.v. een strafzaak waarin sprake was van het lekken van informatie door medewerkers van de Belastingdienst heb ik aangegeven schriftelijk in te gaan op enkele punten die betrekking hebben op het integriteitsbeleid bij de Belastingdienst in het algemeen. Ook zijn er in dit verband enkele concrete vragen gesteld.

Het integriteitsbeleid staat binnen de Belastingdienst hoog op de agenda. Continu wordt in de Belastingdienst aandacht gevraagd voor houding en gedrag.

Inbreuken op integriteitsnormen worden hard aangepakt en daarover wordt ook gerapporteerd via het beheersverslag. De Belastingdienst registreert o.a. ieder geval van schending van de geheimhouding. Het aantal geconstateerde schendingen geheimhouding levert over de afgelopen 4 jaar het volgende beeld op: in 2006 7 maal, in 2007 7 maal, in 2008 5 maal en in 2009 9 maal.

Iedereen die komt werken bij de Belastingdienst wordt uitvoerig geïnformeerd over de integriteitseisen. Ook moet iedereen een verklaring omtrent het gedrag (VOG) inleveren vóór indiensttreding. Dit geldt ook voor uitzendkrachten. Het uitzendbureau dat de tijdelijke medewerkers ter beschikking stelt past dezelfde screening toe die de Belastingdienst hanteert voor vaste medewerkers. Dit was ook het geval bij de uitzendkrachten in de casus die de aanleiding vormde voor de mondelinge vragen.

Integriteit is uiteraard niet alleen van belang bij indiensttreding, maar is permanent aan de orde. Daarom komt het onderwerp regelmatig aan de orde tijdens werkbesprekingen, op de beeldkrant, etc.

De Belastingdienst beschikt over veel privacygevoelige informatie van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. Alleen medewerkers die vanwege hun functie kennis moeten kunnen nemen van deze gegevens hebben toegang tot deze informatie. Dit houdt in dat iedere medewerker die belast is met externe communicatie, m.n. medewerkers van de Belastingtelefoon, deze informatie kunnen raadplegen. Deze medewerkers hebben vanwege de aard van hun werk toegang tot identificerende gegevens met betrekking tot belastingplichtigen en toeslaggerechtigden, zoals naw-gegevens, burgerservicenummer en bankrekeningnummers. Ze hebben geen toegang tot DigiD-gegevens. Via interne controles wordt nagegaan of deze medewerkers zich beperken tot het kennisnemen van die informatie die concreet betrekking heeft op degenen die om informatie hebben gevraagd.

Ik heb laten nagaan of er in dit verband nog meer integriteitsschendingen hebben plaatsgevonden. Daaruit is gebleken dat er één andere zaak bekend is die betrekking had op fraude met voorlopige toeslagen en waarin sprake was van een lekkende Belastingdienstmedewerker. Deze zaak speelde vóór 2009 en er is ter zake een proces-verbaal opgemaakt dat in 2009 is aangeboden aan het openbaar ministerie. Deze medewerker is inmiddels door de strafrechter veroordeeld.

De schade die het gevolg is van fraude waarbij criminelen gebruikmaken van fiscale identiteitsgegevens van derden wordt verhaald op deze criminelen.

Degenen die slachtoffer zijn van het feit dat hun gegevens op deze manier worden gebruikt door criminelen krijgen uiteraard genoegdoening van de Belastingdienst en ten aanzien van wie uiteraard geen sprake was van betrokkenheid bij de fraude.

In de casus die de aanleiding vormde voor de mondelinge vragen is vastgesteld dat er 123 onjuiste aangiften inkomstenbelasting zijn gedaan waarbij in nagenoeg alle gevallen gebruik is gemaakt van fiscale identiteitsgegevens van derden. De hierdoor ontstane schade bedraagt bijna € 1 miljoen. Op dit moment wordt gepoogd dit op de daders te verhalen, de resultaten zijn nog niet bekend.

Doorlichting fraudegevoelige regelingen

Gezien de beperkte tijd is noodgedwongen gekozen voor een korte inventarisatie van regelingen die als fraudegevoelig bestempeld kunnen worden. Deze inventarisatie geeft een goed beeld van de meest fraudegevoelige regelingen, maar is niet limitatief. Een bredere doorlichting inclusief mogelijk te treffen maatregelen vergt een langere doorlooptijd. Deze zal onderdeel zijn van de vereenvoudigingsaanpak.

Fraude als fenomeen

Fraude is inherent aan wet- en regelgeving. Daar waar regels worden gesteld zullen kwaadwilligen zich vroeg of laat aan die regels willen onttrekken. De massale werkprocessen van de Belastingdienst, waar omvangrijke geldstromen in omgaan, vormen een dankbaar speelveld voor fraudeurs. Daarbij speelt het – terechte – verlangen van het goedwillend deel van de maatschappij om snel en goed door de overheid wordt bediend. De overheid probeert in de volle breedte aan dat verlangen tegemoet te komen. De dienstverlening aan de burger heeft echter een keerzijde: om de burger snel te kunnen bedienen ontbreekt vaak de mogelijkheid om verzoeken van de burger inhoudelijk (goed) te beoordelen. De toetsing op rechtmatigheid vindt veelal in een (veel) later stadium plaats en in het verlengde daarvan het ontdekken van fraude en de bestrijding daarvan. Extra complicatie daarbij is het dynamische karakter van fraude. Zodra de ene fraudevorm effectief wordt bestreden zullen kwaadwilligen andere vormen ontwikkelen. De opgave voor de Belastingdienst ligt erin om maatregelen te treffen om bekende verschijningsvormen tegen te gaan en nieuwe verschijningsvormen nu en in de toekomst zo snel mogelijk te signaleren, te analyseren en adequaat te bestrijden. Ondersteuning door middel van eenvoudiger en beter uitvoerbare wetgeving kan hieraan een belangrijke positieve bijdrage leveren.

De niet-limitatieve opsomming van fraudegevoelige regelingen in de fiscale en toeslagensfeer:

Fraudegevoeligheid in de werkprocessen

- Ten onrechte/tot een te hoog bedrag vragen van een voorlopige teruggaaf
- Bewust geen aangifte IB of VPB doen in de (gerechtvaardigde) hoop op een te lage ambtshalve aanslag en bewust een onjuiste aangifte indienen die tot een teruggaaf leidt. Bij de definitieve aanslag wordt dit weliswaar gecorrigeerd, maar dat leidt tot invorderingsproblemen.
- Onterecht indienen negatieve aangiften OB, bijvoorbeeld door gefingeerde ondernemingen
- Onterechte aanvragen van de ZZP-status via de VAR-verklaring
- Ten onrechte/tot een te hoog bedrag aanvragen van een toeslag. Met name bij de kinderopvangtoeslag speelt dit. Weliswaar wordt dit bij het definitief vaststellen gecorrigeerd, maar gezien de omvang van de bedragen (gemiddeld € 4.000, maar oplopend tot € 50.000) leidt dit tot invorderingsproblemen

Fraude met identiteit en fiscaal relevante nummers

- ten onrechte gebruikmaken van andermans NAW-gegevens, BSN, OB-nummer en/of DigiD
- ten onrechte gebruik laten maken van eigen NAW-gegevens, BSN, OB-nummer en/of DigiD
- Bij toeslagen (met name de huurtoeslag) is in 2010 in een tweetal gevallen DigiD-fraude geconstateerd

Fraude in regelingen ten aanzien waarvan de Belastingdienst niet beschikt over derdengegevens:

- Giftenaftrek
- Aftrek buitengewone uitgaven
- Urencriterium voor ondernemerschap/ondernemersfaciliteiten in de IB
- Ontvangsten in het kader van persoonsgebonden budgetten in de zorg (PGB's)
- Resultaat overige werkzaamheden
- Aftrek eigenwoningrente voor hypotheekdeel niet aangewend voor woning
- Aantal uren kinderopvang
- Of de toeslag ook gebruikt wordt waar die voor bedoeld is: de kinderopvang wordt gebruikt voor spaarpotje, verzekeringen e.d. en maar ten dele voor daadwerkelijke kosten kinderopvang

Internationale fraude

- Uitbetalen heffingskorting aan een niet-verdienende partner in het buitenland
- Vluchtig ondernemerschap bij tijdelijk in Nederland opererende buitenlanders
- Zwarte spaartegoeden in landen als Luxemburg, Zwitserland en Oostenrijk.
- Carrouselfraude OB in grensoverschrijdende situaties. Bij auto's is daarbij vaak ook sprake van BPM-fraude
- OB-fraude door ontbreken van listings, bij internationale diensten en verkoop
- In buitenland omgekate auto's/campers/caravans van BTW-goed naar marge-goed
- Aanvragen van zorgtoeslag voor buitenlandse werknemers die hier tijdelijk werken/hebben gewerkt

Fraude met rechtspersonen

- Handel in rechtspersonen met actieve nummers en vergunningen
- Fraude met vennootschappen, waaronder faillissementsfraude
- Leegtrekken stamrecht BV door DGA bij pensioenvoorzieningen in eigen beheer
- ANBI- en SBBI-status in de Vpb

Overige fraudesituaties

Het gaat hier onder meer om fraude met betrekking tot:

- Privé-gebruik auto
- Gebruik van vervalste facturen bij de OB
- G-rekeningen

Achtergrondinformatie over fraude met voorlopige teruggaven en toeslagen

Van VT-fraude naar systeemfraude

Tot 2008 was er betrekkelijk weinig bestuurlijke aandacht voor wat toen nog VT-fraude werd genoemd: een belastingplichtige vraagt een voorlopige teruggave op basis van gegevens die (deels) onjuist zijn, ontvangt dan de voorlopige teruggaaf en blijkt bij de definitieve aanslag niet in staat te zijn om het te veel ontvangen bedrag terug te betalen. Gevolg: het teveel ontvangen bedrag kan niet (geheel) worden geïnd.

In de loop van 2008 blijkt dat dit fenomeen steeds vaker de kop opsteekt. Begin 2009 wordt daarom besloten om het project VT-fraude te starten. Het probleem krijgt aandacht op het hoogste bestuurlijke niveau, er komt een landelijke aanpak en het thema krijgt een prominente plaats in het landelijke toezichtsplan. Dit brengt met zich mee dat ieder onderdeel van de Belastingdienst betrokken wordt bij de aanpak van deze fraude. Ondertussen blijkt dat de fraude zich ook voordoet bij belastingaangiften, toeslagen en omzetbelasting. Om deze reden komt ook het begrip 'systeemfraude' in zwang: het misbruik maken van de Belastingdienst systemen die ervoor zorgen dat op betrekkelijk eenvoudige wijze voorlopige betalingen worden gedaan. Daarbij is het uitgangspunt van de Belastingdienst dat bij de definitieve aanslag of toekenning alles wel rechtgetrokken wordt.

Bij de IB en de toeslagen is mede gezien de massaliteit er bewust voor gekozen om niet vooraf te toetsen. Het wordt steeds meer mensen duidelijk dat dit het geval is. Een mooie manier dus om 'snel geld' te kunnen krijgen.

In eerste instantie gebeurt dit op individueel niveau, steeds meer komen er signalen en voorbeelden van criminelen die op handige wijze via manipulaties met gegevens van derden de belastingdienstsystemen 'gebruiken' om snel grote bedragen te incasseren al dan niet met inschakeling van katvangers.

Voorbeeld 1

Piet Jansen studeert af in juni, begint op 1 augustus aan zijn eerste baan, koopt een huis dat wordt geleverd op 31 december. Hij vraagt op 1 november een VT aan voor het lopende jaar, zodat hij de aftrekbare aankoopkosten nog kan verrekenen met de belasting. Hij ontvangt een VT waarin alle voor hem betaalde (loon)belasting wordt terugbetaald. In het volgende jaar doet hij de aangifte waarna hij de definitieve aanslag ontvangt.

Als we nu Piet Jansen vervangen door Hans Pietersen die dezelfde VT aanvraagt, maar dan met gefingeerde gegevens (Hans heeft helemaal geen werk en heeft ook geen huis gekocht...), dan ontvangt Hans ook de voorlopige teruggaaf.

Voorbeeld 2

De heer Klaassen verkondigt de boodschap dat hij een manier kent om makkelijk geld te krijgen. Hij richt zich op een groep kwetsbare en tegelijk onwetende burgers, bijv. vluchtelingen of asielzoekers met een verblijfstatus. Hij vraagt ze om aan hem hun fiscale gegevens (naw, bsn en rekeningnummer) ter beschikking te stellen en gaat vervolgens over tot het indienen van een VT of het aanvragen van een toeslag. Aangezien hij regelt dat de uitbetaling via een rekening loopt waarover hij kan beschikken zorgt hij ervoor dat hij de 'opbrengst' voor een groot deel voor zichzelf houdt. Zijn klanten ontvangen ook een bedrag, zodat ze niet direct argwaan krijgen. Die krijgen ze pas wanneer de definitieve aanslag of toekenning komt.

Voorbeeld 3

Een crimineel probeert de hand te leggen op fiscale identiteitsgegevens van zoveel mogelijk burgers. Hij slaagt hierin via een familielid dat bij de Belastingdienst werkt. Deze laatste weet ook zo ongeveer welke criteria de Belastingdienst hanteert om een extra check te doen voordat tot het uitbetalen van de teruggaaf of toeslag wordt overgegaan. Door manipulaties (denk aan de casus die de aanleiding vormde voor de mondelinge kamervragen) lukt het de crimineel om een groot aantal VT's en/of toeslagen binnen

te halen. De 'slachtoffers' weten van niets totdat ze merken dat ze moeten terugbetalen of dat ze geen zeggenschap meer hebben over hun eigen gegevens. Uiteraard krijgen deze slachtoffers genoegdoening van de Belastingdienst, maar dat levert aan beide kanten veel werk op. De crimineel zorgt ervoor – soms met behulp van katvangers – zo lang mogelijk buiten beeld te blijven of verlaat ons land. De Belastingdienst blijft zitten met de schade.

Alle vormen van 'systeemfraude' zijn op de één of andere manier terug te vinden in één van deze voorbeelden.

Aandacht op voorkomen

De projectgroep VT-fraude heeft ondertussen veel gedaan om 'aan de voorkant' sloten aan te brengen. Te denken is aan de volgende situaties die ertoe leiden dat alleen na toetsing tot uitbetaling wordt overgegaan:

- IP-adressen monitoren: dit gebeurt nu stelselmatig. Wanneer er duidelijk meer dan een gebruikelijk aantal aanvragen worden gedaan via hetzelfde IP-adres dan is dat verdacht. We zien nu ook steeds meer gebruik van prepaid vormen van internetgebruik hetgeen de detectie weer moeilijker maakt.
- Aanvragen voor oude jaren (wanneer het bedrag in één keer wordt uitgekeerd, denk aan kinderopvangtoeslag).
- Eerste aanvragen van belastingplichtigen die nog niet beschreven zijn.
- Aanvragen van belastingplichtigen die nalaten hun aangifte in te dienen.
- De FIOD heeft een analyse uitgevoerd van alle voorkomende fraudepatronen en diverse aanbevelingen gedaan die de risico's moeten verminderen. Waar mogelijk worden deze aanbevelingen uitgevoerd.
- Gerichtte communicatie voor de groep burgers die extra kwetsbaar zijn om in handen te vallen van gewiekste 'adviseurs'.
- In het algemeen: de Belastingdienst stelt in bepaalde situaties de automaat buiten werking met als gevolg dat ook goedwillende burgers daardoor getroffen kunnen worden.

Concrete resultaten

Binnen de Belastingdienst zijn tal van initiatieven genomen die ervoor zorgen dat pogingen tot fraude met voorlopige teruggaven worden onderkend waarna uitbetaling uitblijft. Landelijk zijn ca. 100 medewerkers hiermee bezig. In 2011 zal dat worden opgeschaald naar ca. 150 medewerkers. Tot nu toe is het volgende gerealiseerd:

- Over 2009 en 2010 samen is tot nu toe een bedrag van ongeveer € 90 miljoen "tegengehouden".
- Signalen en patronen worden gedeeld.
- Verdachte burgerservice nummers zijn voor alle betrokkenen binnen het project raadpleegbaar.
- Doorlopend worden mogelijk frauduleuze posten gedetecteerd waarop actie wordt ondernomen (IB, OB en toeslagen).
- In de brief aan belastingplichtigen waarin wijziging van het rekeningnummer wordt bevestigd wordt uitdrukkelijk gewezen op de mogelijkheid dat er sprake kan zijn van een onregelmatigheid.
- Er wordt voor gezorgd dat er zo weinig mogelijk kennelijk onjuiste gegevens in de voorgevulde aangifte terecht komen.

Recent zijn t.a.v. de aanpak van fraude met de kinderopvangtoeslag de volgende maatregelen genomen:

- Aanvragen voor een kinderopvangtoeslag die met terugwerkende kracht worden gedaan worden dubbel gecontroleerd.
- De Belastingdienst vraagt extra bewijsstukken op en doet navraag bij de kinderopvanginstelling.

- De Belastingdienst heeft een apart team opgericht dat de aanpak van deze fraude coördineert.
- Er is een meldpunt ingesteld waar het publiek terecht kan met tips over misbruik of oneigenlijk gebruik.
- Daarnaast zal de uitvoering en de regelgeving van de kinderopvangtoeslag op korte termijn worden doorgelicht op frauderisico's.

Strafrechtelijke aanpak fraude

De Belastingdienst is ervoor verantwoordelijk dat goedwillenden snel worden bediend en dat kwaadwillenden de pas wordt afgesneden. Het openbaar ministerie richt zich op de facilitators, de 'grote vissen', degenen die grootschalige fraude plegen, maar is niet bereid om de kleine krabbelaars te vervolgen (< 10.000 euro). De richtlijnen voor vervolging (ATV-richtlijnen) zijn hier van toepassing en de capaciteit van het OM is beperkt.

Vervolging moet via handhavingscommunicatie ook leiden tot preventie. Gelukkig is het openbaar ministerie van zins om hier voorlopig nog een flinke bijdrage aan te leveren. In de afgelopen tijd zijn ook al enkele personen veroordeeld voor deze fraude. Die zaken hebben ook flink de aandacht getrokken in de (lokale) media.

← *naaf
niet
acceptabel!*

Op dit moment (9 december 2010) is de stand van zaken m.b.t. de strafrechtelijke aanpak als volgt.

Er zijn 37 gevallen in behandeling waarin sprake is van **fiscale fraude** op dit gebied (systeemfraude). Het gaat hier om zaken die zich ergens in de strafrechtelijke keten bevinden van aanmelding tot vervolging. Het betreft dus zowel zaken die net zijn ontdekt door de Belastingdienst, zaken die in de opsporingsfase zitten en zaken die klaar zijn voor berechting.

Het minimale strafrechtelijke nadeel dat betrekking heeft op 23 van deze zaken bedraagt 33 miljoen euro (waarbij één megazaak van 23 miljoen euro dit bedrag nogal vertekent). Van 14 gevallen is dus nog geen nadeel bekend of berekend. Het aantal burgerservicenummers (bsn) dat hierbij betrokken is bedraagt minimaal 12.000.

T.a.v. **toeslagen** gaat het om 13 gevallen met een berekend strafrechtelijk nadeel van 34 miljoen euro (één zaak betreft 20 miljoen!). Het aantal bsn dat hierbij betrokken is bedraagt minimaal 3.500.