



TER BESPREKING  
T.B.V. DE AFB 5 EN 6 OKTOBER 2011

Aan  
de staatssecretaris

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Inlichtingen

10.1.d

Datum

4 oktober 2011

Notitienummer

DGB/2011/6134

Rubriek

Fraude

Auteur

10.1.d

Van

cluster Uitvoeringsbeleid 10.1.d

Kopie aan

de minister; PA's (2x);  
Communicatie (2x)

Bijlagen

Spreektekst en fakevragen

# notitie

Dienstverlening vs. toezicht

Paraaf  
de staatssecretaris

Via  
de secretaris-generaal

de directeur-generaal  
Belastingdienst

10.1.d

10.1.d

Medeparaaf  
directie Communicatie

10.1.d

## Inleiding

De afgelopen maanden is er veel publiciteit geweest rond systeemfraude en ID-fraude. Ook vanuit de Tweede Kamer zijn over deze onderwerpen indringende vragen gekomen. Omdat niet is uit te sluiten dat dit onderwerp ook tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen van a.s. woensdag en donderdag een rol zal spelen, treft u daarover bij deze notitie een spreektekst en een aantal fake vragen aan.

Als toelichting bij de spreektekst vindt u bij deze notitie nadere beschrijvingen van een aantal keuzes die we bij de inrichting van onze werkprocessen hebben gemaakt. Deze keuzes worden gedemonstreerd aan de hand van de witte stukken. Achtereenvolgens komen aan de orde:

1. het spanningsveld tussen dienstverlening en toezicht;
2. de problematiek van de identificatie van belastingplichtigen (pincode/DigiD);
3. de keuzes die we hebben gemaakt bij de invoering van toeslagen; en
4. systeemfraude.

Indien u dat wenst, spreken we graag met u over deze onderwerpen door.

## 1. Spanningsveld tussen dienstverlening en toezicht

De grondslag van onze handhavingsstrategie is dat we uitgaan van compliance: we proberen de vrijwillige nakoming van fiscale en niet-fiscale verplichtingen zoveel mogelijk te bevorderen. Daarvoor gebruiken we een mix van instrumenten. Eind vorig jaar hebt u daarover in de aanbiedingbrief bij de 7<sup>e</sup> Halfjaarsrapportage en de doorlichting van de compliance doelstelling van de Belastingdienst het volgende aan de Kamer geschreven:<sup>1</sup>

*De Belastingdienst gaat er in zijn beleid van uit dat deze compliance-doelstelling wordt gerealiseerd als voldoende wordt ingezet op zowel dienstverlening als toezicht en opsporing. Hiervoor worden verschillende instrumenten gebruikt, variërend van telefonische dienstverlening, hulp bij aangifte, elektronische aangifte, tot horizontaal toezicht, startersbezoeken, boekenonderzoeken en de inzet van invorderings- en opsporingsmaatregelen. De basis van het optreden van de Belastingdienst is vertrouwen. Daar waar het vertrouwen gerechtvaardigd is, wordt het de belastingplichtige zo gemakkelijk mogelijk gemaakt. Daar waar het vertrouwen wordt geschonden, wordt het toezicht aangescherpt. In lijn met het rijksbrede streven om beleid in effecten zichtbaar te maken, beziet de Belastingdienst hoe de huidige input- en outputindicatoren in de begroting kunnen worden vervangen of aangevuld met outcome-indicatoren.*

Bij de invulling van onze compliance doelstelling bevinden we ons in een maatschappelijk spanningsveld. Enerzijds verwachten burgers en bedrijven van ons dat we het hun zo simpel mogelijk maken aan hun verplichtingen te voldoen en op hun rechten aanspraak te maken. Een goede dienstverlening levert ook zelf een bijdrage aan een correcte naleving van de wettelijke verplichtingen. Anderzijds verwachten zij dat we fraude voorkomen en misbruik opsporen. Daarbij gaat het niet om één of enkele aanvragen. We verwerken op jaarbasis vele miljoenen verzoeken, aangiftes, aanslagen, bezwaarschriften, betalingen, etc..

Die massaliteit maakt het ook onmogelijk elk contact met een burger of een bedrijf aan een individuele controle te onderwerpen. Zouden we dat wel doen, dan zouden we binnen de kortste keren tegen enorme achterstanden aankijken en zouden we niet meer aan de – terechte – verwachtingen van burgers (en bedrijven) kunnen voldoen dat zij snel en goed worden geholpen. Dit betekent dat we keuzes moeten maken en dat overigens ook al tientallen jaren doen. De Rekenkamer schrijft daarover in een rapport uit 2003:<sup>2</sup>

*De staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijk voor het bepalen en uitvoeren van het controlebeleid van de Belastingdienst. Hierbij wordt onder meer aandacht besteed aan de planning, de selectie van objecten alsmede de reikwijdte en diepgang van de controle. De mogelijkheden die de bewindspersoon heeft zijn echter niet onbeperkt. Het is niet mogelijk alle onregelmatigheden te ontdekken en te corrigeren, daar er aan de controle grenzen zijn gesteld van maatschappelijke, economische, budgettaire en vaktechnische aard. Het streven van de Belastingdienst is er op gericht de meeste aandacht te geven daar waar dat gelet op financieel belang en fiscaal risico het meest noodzakelijk is, binnen de grenzen van rechtsgelijkheid. Maar ook andere overwegingen kunnen een rol spelen, zoals tegengaan van concurrentievervalsing of een door de politiek ingegeven motief.*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2010-2011, 31 066, nr. 98, p. 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002-2003, 28 790, nrs. 1-2, p. 29.

*Ook nu constateert de Algemene Rekenkamer dat er bij de directie Particulieren<sup>3</sup> een permanent spanningsveld aanwezig blijft tussen enerzijds de centrale geautomatiseerde aansturing van de processen en anderzijds de decentrale uitvoering, waarbij eenheden meestal meer aangiften handmatig moeten behandelen dan waarmee ze vooraf rekening hadden gehouden. De massaliteit van het proces is daar zeker ook debet aan. Een dergelijk spanningsveld wordt ook veroorzaakt door de keuze om de prioriteit te leggen bij de dienstverlening. Dit kan ten koste gaan van de reguliere klantbehandeling (rechtshandhaving). Overigens beschouwt de Belastingdienst de dienstverlening als eerste schakel van de klantbehandeling.*

Een van uw ambtsvoorgangers heeft over ons selectiebeleid in zijn brief over de aanpak van vrijplaatsen en het onderzoek naar contralegemhandelingen het volgende aan de Kamer geschreven (een en ander naar aanleiding van gebeurtenissen op 10.2.g)<sup>4</sup>:

*Het rechtshandavingsbeleid van de Belastingdienst is gebaseerd op het selecteren van risico's en belang. Gelet op de massaliteit van de processen van de Belastingdienst, is dat een juiste aanpak. Binnen dat beleid moeten wel de maatschappelijke ontwikkelingen die zich aftekenen op het terrein van handhaving een plaats krijgen.*

*De veranderende tijdgeest creëert enerzijds de wens dat de overheid zich meer bepaalt tot adequaat toezicht en scherpere handhaving, zonder de kwaliteit van de dienstverlening te veronachtzamen en anderzijds de noodzaak om de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven meer vorm en inhoud te geven.*

Selecteren op risico en belang betekent dat we proberen een verantwoorde afweging te maken tussen het op peil houden van de dienstverlening, een ongestoord verloop van onze massale processen en het voorkomen van fraude. Het maken van keuzes betekent ook dat we weten dat fraude deels onopgemerkt blijft, waardoor we ten onrechte geld uitkeren of belastingopbrengsten missen. In zijn brief naar aanleiding van de gebeurtenissen op 10.2.g is uw ambtsvoorganger daarop ingegaan door voor de verschillende belastingen een beschrijving van het gevoerde risicoselectiebeleid te geven. Ten aanzien van de behandeling van particulieren was hij daarbij het meest expliciet:<sup>5</sup>

*De selectie voor de behandeling van particulieren in de inkomstenbelasting vindt geautomatiseerd plaats op basis van een – volledig behandelde – steekproef van ongeveer 10.2.c van het aantal aangiften. Op basis van die steekproef worden de criteria vastgesteld. Onderdeel van de selectiecriteria zijn de aanwezige contra-informatie (gegevens werkgevers, banken, verzekeringsmaatschappijen, Woz-waarde bijvoorbeeld), de eigen aangiften van eerdere jaren en het jaarlijkse controletema (voor de aangifte 2003 de lijfrenteaf trek ). De selectiecriteria worden ingebracht in de jaarlijkse 'selectiemodule' waarmee de daartoe geautomatiseerd geselecteerde aangiften in behandeling worden gegeven aan aanslagregelaars voor de inkomstenbelasting. [...]*

*Zouden alle aangiften inkomstenbelasting – uitgezonderd het winstaspect - intensief, dus zonder selectie, behandeld worden, dan is daar mogelijk zo'n*

<sup>3</sup> De directie Particulieren was indertijd landelijk verantwoordelijk voor de aansturing van de eenheden Particulieren. Deze eenheden behandelde onder meer de niet-winst aangiften IB.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 643, nr. 2, p. 3.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 643, nr. 2, bijlage 1, p.33.

*€ 400 miljoen meeropbrengst haalbaar tegen een extra inzet van capaciteit van 10.000 fte. Een dergelijke inzet acht ik disproportioneel,<sup>6</sup> omdat de grenzen van doelmatigheid dan te ver overschreden worden. Bovendien is de rechtsgelijkheid niet in het geding.*

Deze handelwijze is overigens niet uniek voor de Belastingregio's. Zo werkt de Douane bijvoorbeeld op dezelfde manier door op grond van risicoanalyse te beslissen welke goederen/personen aan een nadere controle moeten worden onderworpen.

In het Beheersverslag rapporteren we jaarlijks over de manier waarop we onze capaciteit hebben ingezet, bijvoorbeeld bij het controleren en corrigeren van binnengekomen aangiftes. In het Beheersverslag 2010 hebben we onder meer deze tabel opgenomen:<sup>7</sup>

**Kengetallen toezicht (aantallen x 1000)**

|                                                       | 2007   | 2008   | 2009   | 2009<br>doelstelling | 2010<br>realisatie |
|-------------------------------------------------------|--------|--------|--------|----------------------|--------------------|
| Behandelde aangiften IH-niet winst                    | 1.026  | 791    | 729    | 500-700              | 428                |
| Behandelde aangiften IH-winst                         | 314    | 269    | 163    | 146-167              | 122                |
| Behandelde aangiften Vpb                              | 49     | 46     | 41     | 30-36                | 38                 |
| Boekenonderzoeken (IH/Vpb/LH/OB)                      | 61     | 52     | 44     | 38-46                | 43                 |
| Fiscale controles invoerrechten en accijnzen          | 92     | 86     | 90     | 110-130              | 122                |
| Actualiteitsbezoeken                                  | 31     | 43     | 72     | 53-64                | 61                 |
| Uren actie                                            | n.v.t. | 378    | 253    | 400-450              | 428                |
| Aangiften MKB onder een horizontaal toezichtconvenant | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. | 60-120               | 106                |

De tabel geeft een overzicht van behandelde aangiften en maakt gelijktijdig impliciet inzichtelijk dat een groot deel van de binnengekomen aangiftes niet voor nader onderzoek wordt geselecteerd. De volgende passage komt uit de toelichting bij deze tabel:<sup>8</sup>

*In 2010 heeft de Belastingdienst de in 2009 ingezette lijn voortgezet en verder ingezet op horizontaal toezicht. Er is een beweging gemaakt naar een meer dienstverlenende en preventieve aanpak (werken in de actualiteit), gericht op het voorkomen van fouten. [...]*

*De doelstelling voor af te handelen aangiften IH-niet winst (particulieren) en IH-winst MKB zijn niet gehaald. De reden voor het achterblijven van de productie ligt bij de gekozen prioriteit voor de inkeerposten en VT-fraude en problemen met het aanslagbelastingensysteem. De met de inkeerregeling en VT-fraude gemoeide extra capaciteit bedroeg 100.000 uur meer dan gepland. Dat is het equivalent van 125.000 (niet) te behandelen aangiften.*

Aldus leggen we verantwoording af over gemaakte keuzes.

Gemaakte keuzes zijn uiteindelijk alleen houdbaar als die zich bewegen binnen de marges van het maatschappelijke krachtenveld. Dat krachtenveld is voortdurend aan verandering onderhevig. Zo is de volgende passage ontleend aan de bijdrage van de toenmalige minister van Justitie tijdens een Algemeen overleg over Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies uit 1998:<sup>9</sup>

*Over de koppeling van gegevens veranderen de inzichten steeds. De minister benadrukte dat hierbij voortdurend de privacy in het oog moet*

<sup>6</sup> Onderstreping auteur.

<sup>7</sup> Beheersverslag 2010, tabel 12, p. 17.

<sup>8</sup> Beheersverslag 2010, p. 17.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 1997-1998, 17 050, nr. 205, p. ... .

*worden gehouden. Bij de invoering van het Sofi-nummer, ongeveer vijftien jaar geleden, werd afgesproken dat geen koppeling met andere gegevens mocht plaatsvinden, maar tegenwoordig rijst voortdurend de vraag welke systemen met elkaar gekoppeld kunnen worden. Het idee om de gegevens van de sociale diensten te koppelen aan die van de Rijksdienst voor het wegverkeer vond de minister o.a. met het oog op het privacybelang te ver gaan.*

Ruim dertien jaar later is de wenselijkheid van het koppelen van gegevens steeds minder een issue. De nadruk ligt nu veel meer op de beschikbaarheid van gegevens, de juistheid van gegevens (vgl. de discussie over de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA)) en de technische mogelijkheden en onmogelijkheden van het aanbrengen van koppelingen.

Een laatste aspect dat hier de aandacht verdient, is de invloed van onze automatisering. In de afgelopen jaren zijn we bij de invoering van nieuwe automatiseringssystemen een aantal malen geconfronteerd met aanloopproblemen die het primaire proces zodanig verstoorden dat ingrijpende keuzes nodig waren. In het bijzonder zijn hier te noemen de invoering van het Aanslag Belastingen Systeem (ABS) in 2004, de invoering van nieuwe loonheffingssystemen (in samenhang met de polisadministratie van UWV) in het kader van Walvis/SUB en de invoering van toeslagen. In een voortgangsrapportage over toeslagen merkte een van uw ambtsvoorgangers halverwege 2006 het volgende op:<sup>10</sup>

*Het belang van de individuele burger dreigt het in massale processen nogal eens af te leggen tegen het organisatiebelang van het op orde krijgen van een verwerkingsproces. Deze 'ondergeschiktheid' van de burger moet worden voorkomen. Bij toeslagen is er welbewust voor gekozen om gedurende de aanvangsfase oplossingen te kiezen juist uitgaande van het belang van de burger. Twee voorbeelden ter illustratie.*

*Bij een verwerkingsproces met de omvang van de toeslagen (ca 6 miljoen aanvragen) ontstaat de nodige 'uitval'. Uitval in de vorm van aanvragen of mutaties die niet goed zijn ingevuld of niet compleet zijn. Normaal gesproken wordt in dergelijke gevallen een vraagbrief aan de aanvrager gezonden met verzoek om correctie of aanvulling. Bij toeslagen is er voor gekozen om eerst zelf na te gaan of de aanvraag/mutatie compleet en juist kan worden gemaakt. Alleen in de gevallen dat dit onmogelijk bleek zijn daadwerkelijk vraagbrieven uitgestuurd. Op deze wijze is het onnodig lastig vallen van de burger voorkomen. De keerzijde hiervan is wel dat de Algemene Rekenkamer kritisch is over de rechtmatigheid van een dergelijke wijze van verwerking.*

*Het tweede voorbeeld betreft de toeslagbetalingen. De burger heeft bij de toeslagen primair belang bij tijdige uitbetaling, zodat hij zijn financiële verplichtingen kan nakomen. Om hieraan tegemoet te komen is er in december voor gekozen om de op dat moment onverwerkbare aanvragen via een alternatieve procedure te bevoorschotten. Daarnaast is voor aanvragers de mogelijkheid geopend om een spoedbetaling en bij acute financiële problemen een superspoedbetaling te ontvangen.*

*Ook aan deze 'burgergerichte' werkwijze zit een keerzijde: de aanvragers die ten onrechte of tot een te hoog bedrag zijn bevoorschot moeten de teveel ontvangen bedragen terugbetalen.*

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2005-2006, 30 300 IXB, nr 43, p. 3.

*Met deze maatregelen konden zeker niet alle problemen bij burgers worden weggenomen. Wel is een maximale inspanning geleverd om de gevolgen van de problemen zo veel mogelijk te beperken.*

De nadruk lag in die periode volledig op het zoveel mogelijk uitbetalen van toeslagen aan iedereen die een aanvraag had ingediend.

Een van de lessen uit de externe doorlichting door 10.1.d in 2009 is, dat we big bang scenario's waarbij we in één keer een compleet nieuw systeem invoeren, zoveel mogelijk moeten vermijden. We proberen de omvang van projecten beperkt te houden, testen veel consequenter (onder meer – maar niet alleen – in de vorm van pilots) en faseren de invoering van nieuwe systemen. Gelijktijdig zijn we nog bezig de erfenis uit het verleden weg te werken. Zo moesten bijvoorbeeld oplossingen worden gevonden voor een beheerste invoering van NTS, waarbij we (toch) in één keer met de hele populatie overgaan.

## **2. Identificatie van belastingplichtigen**

### *Van handtekening naar pincode*

Tot halverwege de jaren negentig kwamen alle aangiftes op papier bij ons binnen. Vervolgens werden deze in onze geautomatiseerde systemen ingevoerd (scanstraat/invoer door datatypisten). In dit proces werd uitsluitend gecontroleerd of een aangifte ondertekend was. Er werd geen nader onderzoek gedaan naar de juistheid van de handtekening, c.q. de identiteit van de ondertekenaar. Pas op het moment dat een belastingplichtige zich zou melden, bijvoorbeeld met een klacht over een aanslag die hij niet thuis kon brengen, kon ook nader onderzoek van een handtekening aan de orde komen.

Vervolgens is het aangifteproces steeds verdergaand geautomatiseerd, te beginnen met de aangifte inkomstenbelasting (aangiftediskette). Er was toen een nieuwe methode nodig voor de ondertekening van aangiftes. Dat werd een vijfcijferige pincode. In het massale proces bleek vervolgens dat een controle van pincode en sofinummer kon leiden tot uitworp van posten die met een onjuiste pincode waren ondertekend. Een reden daarvoor was ondermeer dat de pincode was ontwikkeld voor offline gebruik. Degene die de aangifte indiende, ondertekende met een onjuiste pincode, terwijl hij te goeder trouw in de veronderstelling verkeerde dat hij de juiste code had ingevoerd. Wij konden pas later in het verwerkingsproces van de aangifte controleren of de pincode juist was.

De daardoor dreigende verstoringen van het massale proces, met de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de betrokken burgers, hebben halverwege 2003 geleid tot het besluit deze controle uit te zetten.<sup>11</sup> Deze keuze werd ingegeven door de wens een goede voortgang van het massale proces te realiseren. Het frauderisico werd daarbij niet groter ingeschat dan met de handtekening in een papieren werkproces. Dit betekende concreet dat mogelijke fraudes pas achteraf bij de controle van de aangifte in beeld zouden komen.

### *Van pincode naar DigiD*

DigiD bestaat als overheidsbrede identificatievoorziening sinds 2003. DigiD is een product dat onder beleidsverantwoordelijkheid van BZK tot stand is gekomen en dat wordt beheerd door Logius (BZK). Het is bedoeld als uniform identificatiemechanisme voor de hele overheid. Voordeel van DigiD boven de pincode is dat bij het indienen van een aangifte online authenticatie en identificatie plaatsvindt. Een aangeleverde aangifte wordt niet geaccepteerd als er niet een geldige DigiD wordt ingevoerd. Dit is een oplossing voor het probleem van de onjuiste pincode, die pas veel later in het proces te onderkennen was.

Sinds de introductie in 2003 werd DigiD nauwelijks gebruikt. Om DigiD breed geaccepteerd te krijgen, hebben we als Belastingdienst besloten DigiD vanaf 2005 als 'launching customer' te gebruiken bij de aangifte inkomstenbelasting. In 2005 en 2006 konden mensen nog kiezen of zij de aangifte met DigiD ondertekenden, of met de 'ouderwetse' pincode. In 2007 is de pincode uitgezet.

---

<sup>11</sup> Een en ander hing samen met de stelselherziening voor de inkomstenbelasting (IB 2001) die tot gevolg had dat we veel grotere volumes elektronische aangiftes binnenkregen. Bij aangiftecampagne voor 2001, begin 2002, deden veel mensen voor de eerste keer elektronisch aangifte, zodat zij een pincode moesten bedenken en direct bij ons inleveren. Omdat de aangifte op hetzelfde moment werd ondertekend, ging dat goed. In het tweede jaar moesten zij de een jaar eerder ingediende pincode opnieuw gebruiken. Dat bleek in veel gevallen mis te gaan.

Dit is begeleid met een intensieve campagne om burgers erop te wijzen dat zij tijdig een DigiD moesten aanvragen.

Rond het einde van de aangiftecampagne bleek dat een groot aantal belastingplichtigen zijn DigiD kwijt was, of verzuimd had een DigiD aan te vragen. Daarover werden kamervragen gesteld, door de heer Kortenhorst en door mevrouw Dezentjé-Hamming. Bij de beantwoording van de vragen van de heer Kortenhorst werd ondermeer het volgende opgemerkt:<sup>12</sup>

*In de aanloop naar 1 april werden medewerkers van de belastingtelefoon en de helpdesk DigiD geconfronteerd met belastingplichtigen die, ondanks alle persoonsgerichte communicatie, niet tijdig DigiD hadden aangevraagd of geactiveerd. Daardoor zouden zij niet tijdig vóór 1 april aangifte kunnen doen. Enkele medewerkers hebben, vanuit hun dienstverlenende instelling, actief meegedacht met deze bellers en hebben inderdaad het advies gegeven de DigiD van een buurman te gebruiken. Zodra bekend werd dat dit advies werd gegeven, is aan de medewerkers overgebracht dat een dergelijk ongeclausuleerd advies onjuist is. Bellers wordt geadviseerd alsnog DigiD aan te vragen en zo snel mogelijk aangifte te doen.*

[...]

*Het is technisch mogelijk om de belastingaangifte 2006 te doen met de DigiD van een derde. Voor vertegenwoordiging in de familiesfeer (daaronder begrepen vrienden en bekenden) is, na afstemming tussen de Belastingdienst en de DigiD-organisatie, een werkwijze gekozen waarbij de hulpvrager zijn hulpverlener machtigt om de aangifte met diens DigiD te ondertekenen. Er is geen sprake van inbreuk op beveiliging van persoonsgegevens: het gaat hier om het inzenden van gegevens door een belastingplichtige en niet om het inzien of ophalen van gegevens; er is dus geen enkel risico dat de gegevens van een belastingplichtige langs deze weg bij anderen bekend worden.*

Bij de beantwoording van de vragen van mevrouw Dezentjé Hamming werd ondermeer het volgende opgemerkt:<sup>13</sup>

*Het is mogelijk dat een hulpverlener meer aangiften van familie, vrienden of bekenden met zijn eigen DigiD-code doet. Dit betekent overigens niet dat de digitale handtekening niet is gekoppeld aan een naam. De ondertekening met DigiD is immers altijd gekoppeld aan een sofi-nummer. In het geval dat een hulpverlener aangifte doet, is er geen sprake van fraude. [...] Om mogelijk misbruik te voorkomen voert de Belastingdienst een aantal controles uit op meervoudig gebruik van een DigiD. Evenals bij andere risicoanalyses door de Belastingdienst doe ik over de aard en de inhoud van deze controles geen mededelingen.*

*Stel dat, ondanks de controles, een belastingplichtige een aanslag ontvangt die niet is gebaseerd op een door of namens hem ingediende aangifte, dan kan hij in bezwaar komen tegen deze aanslag en kan het misbruik van DigiD aan de orde worden gesteld. In dat geval kan er immers sprake zijn van fraude. Omdat bekend is welke persoon hoort bij de gebruikte DigiD, kan de Belastingdienst vervolgens actie ondernemen.*

<sup>12</sup> Vragen van het lid Jules Kortenhorst (CDA) aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het advies van de Belastingdienst over het gebruik van DigiD. (Ingezonden 6 april 2007).

<sup>13</sup> Vragen van het lid Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD) aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het advies van de Belastingdienst over het gebruik van DigiD. (Ingezonden 6 april 2007).

*Wanneer onbevoegd gebruik van de DigiD-code wordt vastgesteld (en er geen sprake is van een misverstand omtrent de machtiging), kan dat het delict van valsheid in geschrifte opleveren. Dit zal ingevolge de geldende instructies ter kennis van het Openbaar Ministerie worden gebracht.*

*[...]*

*Overigens wijkt de elektronische situatie niet af van de papieren: ook een papieren aangifte kan door een gemachtigde worden ingediend. Hij kan daarbij zijn handtekening onder de aangifte zetten.*

*Gegevens van de Belastingdienst wijzen uit dat zo'n 20% van de burgers zich bij het doen van aangifte laat bijstaan door 'hulpverleners' in de sfeer van familie, vrienden en bekenden. Bij een deel van deze aangiften zal er sprake van zijn dat de hulpverlener de aangifte van zijn hulpvrager met zijn eigen DigiD heeft ingezonden. Er wordt niet bijgehouden hoeveel aangiften op deze manier zijn ingediend.*

#### *Machtigingsvoorziening*

Wat niet heeft geholpen, is het ontbreken van een machtigingsvoorziening binnen het DigiD-stelsel; BZK is hiervoor ook het beleidsverantwoordelijke departement. De noodzaak het gebruik van de DigiD van een ander toe te staan werd daardoor mede ingegeven. Vanuit dienstverleningsoogpunt was en is het bittere noodzaak dat mensen zich zo laagdrempelig mogelijk door vrienden, burens en familieleden kunnen laten bijstaan bij het indienen van hun aangifte. Ongeveer 20% van de aangiften komt op die manier bij ons binnen. Ter vergelijking: via onze eigen Hulp bij Aangifte kwam in 2010 nog geen 2% van de aangiften binnen, via de Hulp bij Aangifte van de vakbonden en de ouderenbonden ongeveer 4%.

Bij de aangiftecampagne IB begin dit jaar is voor de eerste keer gebruik gemaakt van een machtigingscode. Voordeel van deze werkwijze is dat degene voor wie de aangifte wordt gedaan daarover bericht ontvangt als iemand gebruik maakt van de machtigingscode. Misbruik komt op die manier veel sneller boven water. Deze machtigingscode is alleen bruikbaar in een burger-burgerrelatie (de ene burger helpt de andere). Wanneer een burger een fiscaal adviseur of een instelling wil machtigen, is dat nog niet mogelijk. Het ministerie van EL&I is beleidsverantwoordelijk voor de totstandkoming van die voorziening.

In de Fiscale agenda hebt u aangekondigd dat er stapsgewijs controles zouden worden ingevoerd tussen DigiD en het BSN van de aanvrager. Daarmee wordt feitelijk een einde gemaakt aan de mogelijkheid een aangifte of aanvraag in te dienen met een 'willekeurige' DigiD.

### 3. Keuzes bij de invoering van toeslagen

Achteraf gezien zijn twee momenten bij de invoering van toeslagen van cruciaal belang geweest. Het eerste moment viel rond de jaarwisseling van 2005 op 2006. Er dreigde toen een situatie waarin ca. 900.000 aanvragers niet tijdig de door hen aangevraagde toeslag zouden ontvangen. Om dat te voorkomen, is – mede onder druk van de Tweede Kamer – absolute prioriteit gegeven aan het uitbetalen van aangevraagde toeslagen. Over dit onderwerp is een flinke serie kamervragen beantwoord. Begin 2006 werd bij de beantwoording van kamervragen van mevrouw Kant ondermeer opgemerkt:<sup>14</sup>

*Wat betreft het aantal aanvragen dat nog niet tot betaling van een voorschot heeft geleid, geldt het volgende. In de voortgangsrapportage over het project Toeslagen die ik op 13 januari 2006 aan uw kamer heb gezonden, heb ik gemeld dat circa 10.000 aanvragen nog niet tot betaling hebben geleid. Daarbij heb ik tevens aangegeven dat deze aanvragers eind januari een voorschot voor twee maanden zullen ontvangen. De oorzaak voor het feit dat de betaling voor deze groep nog niet had plaatsgevonden was een ten onrechte aangebrachte blokkering van deze aanvragen in de computersystemen. Inmiddels is hier een oplossing voor gevonden en heeft circa de helft van de aanvragers op 20 januari een voorschot ontvangen en de andere helft is vandaag ter betaling aan de banken aangeboden.*

*In aanvulling hierop vindt ook doorlopend analyse plaats van alle meldingen die bij de Belastingdienst binnenkomen van aanvragen die niet tot betaling van een voorschot hebben geleid, met name ook om te kunnen onderkennen of het om incidentele gevallen gaat of dat de melding betrekking heeft op een systeemfout in de automatisering die mogelijk een grotere groep kan raken. Op basis van deze analyse zijn de afgelopen week nog ruim 40.000 aanvragen onderkend die niet of maar voor een deel tot een betaling hebben geleid. In het laatste geval gaat het dan om circa 10.000 aanvragen voor zowel huur- als zorgtoeslag, maar waarbij slecht één van beide toeslagen was verwerkt en uitbetaald.*

*Inmiddels zijn ook deze 40.000 aanvragen verwerkt en op 23 januari ter betaling bij de banken aangeboden. Circa 400 individuele meldingen van aanvragers die geen betaling hadden ontvangen worden op dit moment nog handmatig afgehandeld en zullen volgens planning op 26 januari tot betaling leiden.*

*Het voorgaande laat echter onverlet dat niet uitgesloten kan worden dat in individuele gevallen aanvragen nog niet tot betaling hebben geleid. Zodra hiervan meldingen binnenkomen, zullen deze zoals eerder aangegeven, zo snel als mogelijk worden onderzocht en afgehandeld.*

*De aanvraagformulieren worden bij de Belastingdienst bij binnenkomst door een computer ingelezen. Daarbij kan het voorkomen dat de computer het handschrift op de aanvraag niet goed kan herkennen, waardoor uiteindelijk een ander rekeningnummer wordt ingelezen dan de aanvrager heeft*

<sup>14</sup> Vragen van het lid Kant (SP) aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het later uitbetalen van de zorg- en huurtoeslag. (Ingezonden 19 januari 2006). Andere kamervragen over dit onderwerp uit dezelfde periode:

- vragen van de leden Van Gent (GroenLinks), Depla (PvdA), Vendrik (GroenLinks) en Heemskerk (PvdA) aan de staatssecretaris van Financiën over de 300 000 foutief ingevulde zorg- en huurtoeslagformulieren;
- vragen van het lid Kant (SP) aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Financiën over het later storten van de zorgtoeslag;
- vragen van de leden Noorman-den Uyl en Depla (beiden PvdA) aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de vertraging in het uitbetalen van het voorschot huurtoeslag (Kamervragen 2005-2006 nr. 767).

*bedoeld. Het is niet bekend in hoeveel gevallen dit het geval is. Wel wordt in de gevallen dat hiervan melding wordt gemaakt zo spoedig mogelijk overgegaan tot betaling op het juiste nummer.*

*Zoals [...] is aangegeven is het proces van de Belastingdienst ingericht om meldingen van nog niet betaalde voorschotten zo spoedig mogelijk af te handelen. Onderdeel van deze procedure is ook dat waar in individuele gevallen mensen in ernstige financiële problemen kunnen raken versneld een voorschot kan worden verstrekt.*

Deze problematiek komt ook keer op keer aan de orde in de voortgangsrapportages Toeslagen die de toenmalige staatssecretaris periodiek aan de Tweede Kamer stuurde en in de debatten en algemene overleggen die hij daarover vervolgens met de Kamer had. De Kamer heeft de ontwikkelingen de afgelopen jaren steeds op de voet gevolgd, ondermeer via de Halfjaarsrapportages die vanaf eind 2007 naar de Kamer worden gestuurd.

Nadat alle nadruk werd gelegd op het zo snel mogelijk uitbetalen van bedragen waarop toeslaggerechtigden naar alle waarschijnlijkheid aanspraak konden maken, bleek het in de loop van 2006 en 2007 uiterst moeilijk de administratie van deze uitbetalingen op orde te krijgen. Ook die was ondergeschikt gemaakt aan een snelle uitbetaling. De problematiek van de tijdige verstrekking van voorschotten deed zich, zij het in mindere mate, ook nog voor in 2007.

Het tweede moment valt in de eerste helft van 2007 als duidelijk wordt dat er problemen ontstaan bij het definitief toekennen voor 2006. Deze problemen worden mede veroorzaakt door de problemen bij de invoering van Walvis/SUB. De voor het definitief toekennen noodzakelijke loongegevens 2006 hadden begin 2007 uit de polisadministratie van UWV moeten komen. Halverwege 2007 moesten we echter tot de conclusie komen dat dit als gevolg van problemen bij UWV niet zou gebeuren. De Belastingdienst heeft toen zelf de benodigde gegevens zoveel mogelijk uit oude bestanden gereconstrueerd en massaal jaaruitvraag gedaan bij werkgevers om ontbrekende gegevens (opnieuw) binnen te krijgen.

Pas in de loop van 2008 begint het hele toeslagenproces zich te stabiliseren. Dat vergt wel een grote handmatige inzet, omdat het geautomatiseerde systeem zijn beperkingen kent en veel verstoringen moeten worden opgelost. Ook nu nog zijn elke dag honderden mensen bezig met het verwerken van de uitval uit de systemen. We hopen die inzet na de invoering van NTS te kunnen afbouwen.

Nu uitbetalen absolute prioriteit had, is er nauwelijks aandacht geweest voor fraudebestrijding. Inmiddels wordt het been op dat punt bijgetrokken en wordt en is er een reeks van maatregelen getroffen om fraude tegen te gaan (overigens niet alleen voor toeslagen, maar ook voor de voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting). Te noemen zijn:

- koppeling van burgerservicenummer en DigiD; is nu gerealiseerd voor uitbetalingen bij alle toeslagen en de inkomstenbelasting;
- het wijzigen van een rekeningnummer moet in alle gevallen schriftelijk worden bevestigd;
- dubieuze IP-adressen worden gemonitord;
- personen van wie geen adres meer bekend is, krijgen geen uitbetaling meer;
- mensen die hun aangifteplicht niet nakomen, krijgen geen voorlopige teruggaaf;
- aanvragen over voorbije jaren worden extra, of zelfs helemaal getoetst voordat een voorlopige teruggaaf of een voorschot wordt toegekend;
- er is meer aandacht voor sancties bij onregelmatigheden in aanvragen voor een voorlopige teruggaaf of voorschot.

#### 4. Systeemfraude

Als onderdeel van het M&O-beleid accepteren we binnen zekere marges dat we een deel van de belastingopbrengst mislopen. Dit is het compromis voor de omgang met het spanningsveld tussen dienstverlening en toezicht. Wel moet dat compromis voortdurend opnieuw worden geijkt op basis van nieuwe ontwikkelingen.

Zo'n nieuwe ontwikkeling is de toename van het aantal gevallen waarin systeemfraude in het spel is. In de Fiscale agenda zegt u het volgende over systeemfraude:

*Ernstiger wordt het als burgers gegevens figneren, waardoor de Belastingdienst een te hoge voorlopige teruggaaf of een te hoog voorschot toekent. Burgers behoren in het verkeer met de overheid de juiste feiten te presenteren. Zij die dat niet doen, plegen in veel gevallen een strafbaar feit: valsheid in geschrift en/of oplichting. Een nog verdergaande vorm van fraude doet zich voor wanneer criminelen de beschikking krijgen over identiteitsgegevens van burgers en – zonder dat die burgers dat door hebben – die gegevens gebruiken om teruggaven en toeslagen aan te vragen. Een bijzondere vorm van identiteitsfraude doet zich voor wanneer burgers welbewust hun identiteitsgegevens al dan niet tegen betaling ter beschikking stellen van derden. Voor al deze vormen van misbruik gebruikt het kabinet het begrip systeemfraude. Daarbij gaat het om iedere poging tot het laten uitbetalen door de Belastingdienst van een bedrag dat is gebaseerd op onjuiste gegevens. Systeemfraude omvat dus meer dan fraude met voorlopige teruggaven of toeslagen. Bijvoorbeeld ook bij teruggaaf van omzetbelasting komt het fenomeen voor.*

In de praktijk komen we steeds vaker vormen van systeemfraude tegen. Anders dan in het verleden lijken daar ook vaker criminelen achter te zitten, die zich verrijken door niet in één individueel geval te frauderen, maar met aangiftes en aanvragen van tientallen en honderden aanvragers en belastingplichtigen. We hebben dan niet meer te maken met één individu dat ten onrechte geld van ons heeft gekregen dat we nog gedurende een bepaalde periode kunnen proberen terug te vorderen. Mensen op wier naam bedragen zijn uitbetaald, bevinden zich op een glijdende schaal tussen dader- en slachtofferschap, terwijl de werkelijke dader er met (een groot deel) van het geld vandoor is en voor ons veel moeilijker grijpbaar is. De rechter onderkent dit overigens ook in de forse strafmaat die hij al een aantal keren heeft gehanteerd als we daders te pakken hebben gekregen.

Misbruik lijkt zich dus op grotere schaal en in andere vormen voor te doen, overigens mede op grond van impliciete of expliciete keuzes die we in het verleden hebben gemaakt rond de verhouding tussen dienstverlening en toezicht/fraudebestrijding die hiervóór zijn beschreven. In de Fiscale agenda hebt u inmiddels ook een reeks van maatregelen aangekondigd om systeemfraude tegen te gaan. Het aanzetten van de koppeling tussen DigiD en BSN is daarbij een heel belangrijke. Ook hebt u diverse series kamervragen over het tegengaan van systeemfraude beantwoord.

Bij systeemfraude speelt ons parten dat aan het door ons gehanteerde systeem van voorlopige toekenningen inherent is dat dit in hoge mate op vertrouwen is gebaseerd. Naar de huidige stand is het systeem zo ingericht dat burgers aanvragen doen voor feiten die zich heel recent hebben voorgedaan, of in de toekomst nog moeten gaan afspelen. We zijn zeker nog niet zover dat we bijna real time over contra-informatie en systemen kunnen beschikken waarmee dat soort verzoeken gevalideerd kan worden. Als we bijvoorbeeld kijken naar de

discussie met de banken over de aanlevering van gegevens ten behoeve van de Vooringevulde aangifte (VIA), hoeven we er ook zeker niet optimistisch over te zijn dat bijvoorbeeld informatie over nieuwe hypothekeken zich op korte termijn real time laat ontsluiten. Voor veel persoonsgebonden aftrekposten (bijv. voor buitengewone uitgaven) ligt dat nog veel ingewikkelder. Het alternatief zou zijn deze informatie handmatig bij mensen op te vragen (voor zover ze daar zelf al over beschikken). Maar dat kost onevenredig veel – niet beschikbare – capaciteit en leidt bovendien tot forse vertragingen bij de toekenning en uitbetaling.

Veel van de maatregelen die we nu nemen, hebben een algemener karakter. De BSN/DigiD-koppeling is daarvan een goed voorbeeld. Een ander voorbeeld is het monitoren van IP-adressen, zodat we aanvragen kunnen weigeren van adressen die we met fraude in verband brengen. Hoewel hiermee resultaten zijn geboekt, zullen criminelen daar met ingenieuzere vormen van fraude weer een weg omheen proberen te vinden. Wat dat betreft zal het in de toekomst een kat-en-muisspel blijven, waarbij alertheid geboden blijft.

In dat krachtenveld zou op enig moment de vraag aan de orde kunnen komen of niet een fundamenteelere aanpak nodig is. Een extreme aanpak zou zijn het weigeren van aanvragen voor voorschotten en voorlopige teruggaven als iemand niet eerder een definitieve beschikking (definitieve aanslag IB/gevalideerde toekenning toeslag na afloop van het jaar) heeft ontvangen waarbij we aan de hand van beschikbare contra-informatie achteraf hebben gecontroleerd of er geen sprake is van misbruik. Een dergelijke handelwijze zou echter tegelijkertijd een behoorlijke verschuiving teweeg brengen in het evenwicht tussen dienstverlening en toezicht zoals we dat naar de huidige stand overeind proberen te houden. Een eerste aanvrager zou een teruggaaf voor bijvoorbeeld hypotheekrente per definitie pas na afloop van het jaar van ons uitbetaald krijgen, en niet meer tijdens het jaar. Daarbij is ook aandacht nodig voor mogelijke economische verstoringen, bijvoorbeeld in de woningmarkt.