

Op 14 april 2011 zond het kabinet de Fiscale agenda¹ naar uw Kamer, waarin onder meer uitgebreid aandacht werd besteed aan fraudebestrijding. Paragraaf 2.3 bevat de volgende passage:

*'Fraude zal altijd blijven bestaan en bestrijding vergen. Een groot punt van zorg is dat er steeds meer systematisch misbruik wordt gemaakt van de dienstverlening in het huidige belasting- en toeslagensysteem. Men kan zich zelfs afvragen of de dienstverlening niet te ver is doorgeslagen. Zo wordt er soms met het oogmerk van misbruik, op basis van onjuiste gegevens een beroep gedaan op een voorschot op toeslagen of voorlopige teruggaven. Als dit wordt ontdekt, is terugvordering vaak erg moeilijk.'*²

Paragraaf 7.3 van de Fiscale agenda is geheel gewijd aan fraudebestrijding. Eerst wordt het voortdurende spanningsveld tussen dienstverlening en fraudebestrijding geschetst:

*'Dit kabinet staat voor een harde aanpak van misbruik van wettelijke voorzieningen. Dit betekent ook een gerichte aanpak van fiscale risico's. Aan de andere kant is de dienstverlening van de Belastingdienst steeds meer tegemoet gekomen aan de wens van burgers en parlement om de aanspraken op voorlopige teruggaven en voorschotten zo snel mogelijk te kunnen verzilveren. Een gezond evenwicht tussen de mate van dienstverlening en de ruimte voor fraude is daarom een belangrijk aandachtspunt. Snelle dienstverlening is alleen mogelijk als er vertrouwen bestaat dat burgers informatie verstrekken die reëel is, schattingen doen die naar beste weten zijn gemaakt en in de verwachting dat zij na definitieve toekenning en/of aanslag zullen «afrekenen». Het blijkt dat het overgrote deel van de burgers dit vertrouwen honoreert. Er is echter ook een beperkte groep die de werkwijze van de Belastingdienst – in verschillende gradaties – misbruikt.'*³

Vervolgens wordt het begrip 'systeemfraude' geïntroduceerd:

*'Ernstiger wordt het als burgers gegevens fingeren, 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.'*⁴

¹ Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1.

² Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1, blz. 9.

³ Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1, blz. 47; een mooi voorbeeld van het in deze passage aangeduide spanningsveld is de gang van zaken rond de beperking van terugwerkende kracht voor de aanvraag van kinderopvangtoeslag. Met ingang van 1 januari 2012 kon kinderopvangtoeslag alleen nog worden aangevraagd vanaf de lopende maand en de maand ervoor. Om fraude tegen te gaan was, verdergaande terugwerkende kracht niet langer mogelijk. Omdat een grote groep ouders onvoldoende op de hoogte bleek van deze maatregel, werd besloten die voor de toeslagjaren 2012 en 2013 te schrappen. Met ingang van 1 januari 2014 treedt de maatregel in versoepelde vorm alsnog in werking: kinderopvangtoeslag is dan nog aan te vragen vanaf de lopende maand en de drie voorafgaande maanden.

⁴ Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1, blz. 47.

Het kabinet heeft in de Fiscale agenda een reeks van maatregelen aangekondigd waarmee systeemfraude moet worden tegengegaan. Het ging onder meer om de inrichting van de anti-fraudebox binnen de Belastingdienst, een wijziging van de procedure voor het aanpassen van bankrekeningnummers, een koppeling tussen DigiD en het BSN bij de aanvraag van toeslagen **[PM ook voor VT's?]**, het stoppen van de uitbetaling van voorlopige teruggaven en toeslagen aan mensen die bij de Belastingdienst als 'vertrokken onbekend waarheen' staan geregistreerd en een scherpere beoordeling van aanvragen van teruggaven en aangiftes door extra controles aan de hand van intelligence en risicoselectie.⁵ Alle in de Fiscale agenda aangekondigde maatregelen zijn de afgelopen jaren doorgevoerd. **[check]**

Ook werd in de Fiscale agenda nader onderzoek aangekondigd naar een reeks van aanvullende maatregelen, waaronder differentiatie van dienstverlening, het verplichte gebruik van één rekeningnummer en de beperking van de mogelijkheid met terugwerkende kracht kinderopvangtoeslag aan te vragen.⁶

Specifiek voor de verstrekking van toeslagen werd in de Fiscale agenda aangekondigd dat vereenvoudiging van regelgeving zou worden overwogen. Daarover merkte het kabinet onder meer op:

*'Met toeslagen worden belangrijke beleidsdoelen op het gebied van tegemoetkoming in de kosten van wonen, zorg en kinderen, inkomensondersteuning en arbeidsparticipatie gediend. Fraude en oneigenlijk gebruik staan haaks op deze beleidsdoelen en ondermijnen daarmee het draagvlak van toeslagen. Om die reden wil het kabinet aan de ene kant kijken naar maatregelen die zijn gericht op een betere controle aan de poort, het afschrikken van fraude en het voorkomen van oneigenlijk gebruik. Aan de andere kant kan worden bekeken hoe vereenvoudiging van toeslagen, rekening houdend met de beleidsdoelen, kan bijdragen aan het fraudebestendig maken van toeslagen. Ingewikkelde regelgeving met veel grondslagen maakt effectieve handhaving van toeslagen lastig en de regelingen zelf fraudegevoelig. Daarbij spelen de omvang van de uit te keren bedragen in combinatie met de voorschotsystematiek van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen eveneens een rol. De korte beslistermijnen voor de Belastingdienst/Toeslagen maken het moeilijk om de rechtmatigheid van aanvragen goed te beoordelen. Vereenvoudigingen in de toeslagenregelingen zelf kunnen een bijdrage leveren aan een succesvol handavingsbeleid. Eenvoudige regelgeving bevordert immers de naleving en de fraudebestendigheid.'*⁷

Na het uitbrengen van de Fiscale agenda heeft het kabinet uw Kamer bij monde van de staatssecretaris van Financiën periodiek geïnformeerd over de stand van zaken bij de bestrijding van (systeem)fraude, in de vorm van voortgangsrapportages (onder meer de Halfjaarsrapportages Belastingdienst en de Beheersverslagen Belastingdienst), brieven en antwoorden op Kamervragen. In de afgelopen Belastingplannen zijn begeleidende wettelijke maatregelen aan uw Kamer voorgelegd en inmiddels tot wet verheven. **[check]** In het bijzonder wijst het kabinet op de volgende rapportagemomenten.

Tijdens een Algemeen overleg van 25 juni 2011 met de Vaste commissie van Financiën reageerde de staatssecretaris van Financiën onder meer als volgt op vragen van de heer Omtzigt:

⁵ Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1, blz. 48.

⁶ Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1, blz. 49-50.

⁷ Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1, blz. 50.

'Het is een illusie om te denken dat je het systeem 100% waterdicht hebt. Als je vandaag denkt dat je dat hebt, is er morgen toch weer een slimmerik die een gat heeft ontdekt. Niet voor niets is een van de drie pijlers van mijn fiscale agenda om het systeem fraudebestendig te maken.

[...]

De mensen die op tijd hun aangifte hebben ingediend en die wat terug moeten krijgen, moeten ook behoorlijk worden bediend. Het gaat altijd om het zoeken van een balans om ervoor te zorgen dat de kwaadwillenden niet de halve wereld krijgen en dat de goedwillenden niet wordt ontzegd waar zij recht op hebben.⁸

In het bijzonder zijn hier ook te noemen de antwoorden die de staatssecretaris van Financiën op 23 september 2011 mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaf op een aantal vragen van de vaste commissie van Financiën. Bij die gelegenheid werd onder meer vermeld:

Overigens hebben zich ook gevallen voorgedaan waarin het 'slachtoffer' zijn DigiD en overige identiteitsgegevens vrijwillig of tegen betaling ter beschikking stelde van criminelen. Dit is in zekere zin te vergelijken met het afgeven van pinpas met pincode. Deze 'slachtoffers' komen niet in aanmerking voor de hiervoor genoemde compensatie. Afgezien van waarschuwingen om dat vooral nooit te doen zijn er geen mogelijkheden om dit tegen te gaan.⁹

Ook is hier te noemen de brief aan uw Kamer van de staatssecretaris van Financiën, mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 augustus 2012 waarin werd ingegaan op mogelijkheden om kwetsbaarheden voor fraude in het toeslagensysteem te ondervangen. Aan deze brief worden de volgende passages ontleend:

Diverse onderzoeken die de afgelopen jaren zijn gedaan, wijzen uit dat het uitvoeringsproces van de toeslagen niet alleen gevoelig is voor fouten van de kant van de burger, maar ook voor fraude en oneigenlijk gebruik. Fraude doet zich voor als burgers onjuiste of onvolledige informatie verstrekken met het oogmerk een toeslag te incasseren waar zij eigenlijk geen recht op hebben.

[...]

De bevoorschotting werkt op basis van een aanvraag van de burger waarin hij gegevens verstrekt. De aanvrager wordt geïdentificeerd door de Belastingdienst door middel van zijn DigiD. Daarnaast geeft hij zijn BSN door. Dit schept mogelijkheden voor systeemfraude, waarbij iemand op naam van (vele) anderen aanvragen doet met gefingeerde gegevens. Een typisch voorbeeld is een ronselaar, waarbij het maar de vraag is of de aanvragers zich van de fraude bewust zijn. Verder is identiteitsfraude mogelijk, waarbij iemand zich in de systemen van de Belastingdienst/Toeslagen voordoet als een ander, buiten medeweten of zonder instemming van die ander, en zichzelf een toeslag laat uitbetalen. Tegen deze typen fraude zijn al maatregelen genomen, maar het blijft zo dat hoe kleiner de rol van de aanvrager is, des te kleiner de kans op dit soort fraude wordt.

[...]

⁸ Kamerstukken II 2010-2011, 31 066, nr. 109, blz. 16-17.

⁹ Kamerstukken II 2011-2012, 31 066, nr. 113, blz. 2.

*De Belastingdienst/Toeslagen gebruikt voor de uitvoering van de toeslagen meerdere basisadministraties. De kwaliteit van de gegevens in deze administraties is voor het beperken van fraudemogelijkheden van groot belang, maar laat op punten te wensen over. Omdat er circa 8,5 miljoen toeslagen worden uitbetaald, kan ook een klein foutpercentage tot grote aantallen fouten leiden.*¹⁰

De staatssecretaris van Financiën heeft de afgelopen jaren periodiek gerapporteerd over het financiële belang dat gemoeid was met door de Belastingdienst geconstateerde gevallen van systeemfraude:

- **[PM opsomming uit de halfjaarsrapportages]**

Het voorgaande laat zien dat de aanpak van (systeem)fraude voor het kabinet een voortdurend punt van aandacht is en is geweest. De recente publiciteit rond de fraude met toeslagen door Bulgaarse criminelen bevestigt dat die aandacht zeer terecht is. Deze zaak voldoet aan alle kenmerken van systeemfraude. De uitzending van Brandpunt liet zien hoe systeemfraude in zijn verschijningsvorm evolueert en steeds geraffineerdere gedaanten aanneemt. De signalen van het RIEC Rotterdam Rijnmond waren voor de Belastingdienst aanleiding deze zaak aan te pakken, met als uiteindelijk resultaat dat de FIOD 22 april jl. twee verdachten heeft aangehouden.

Tegelijkertijd is eind april gebleken dat een zaak die binnen het grondpatroon van systeemfraude past toch een schok teweeg kan brengen, omdat stuk voor stuk bekende elementen daarin samenkomen. Het bekende is daarmee in een ander perspectief komen te staan, er ontstaat een specifiek fenomeen. De staatssecretaris van Financiën heeft tijdens het vragenuurtje van 23 april jl. dan ook aangegeven dat dit voor hem aanleiding is de systematiek waarin geld heel snel wordt uitbetaald waarna pas in een veel later stadium wordt gecontroleerd, goed tegen het licht te houden. Het kabinet komt voor het einde van het reces met een brief waarin over de uitkomsten van die exercitie wordt gerapporteerd.

De staatssecretaris van Financiën heeft tijdens het vragenuurtje van 23 april jl. gezegd dat hij graag eerder van dit specifieke fenomeen op de hoogte was gesteld. Uit het feitenrelaas blijkt, dat de procedures in RIEC/LIEC-verband niet zodanig uniform waren dat het rapport over de toeslagfraude door Bulgaarse criminelen aan hem is toegezonden. De procedures van het RIEC/LIEC rond de inzending van rapportages aan de betrokken departementen zullen dan ook kritisch worden gezien. Ook de Belastingdienst treft organisatorische maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de staatssecretaris van nieuwe en bijzondere fraudefenomenen op de hoogte wordt gebracht.

Het kabinet benadrukt daarbij het belang dat uitvoeringsorganisaties in de eerste plaats gewoon hun werk moeten kunnen doen. Medewerkers in de uitvoering moeten zich niet van dag tot dag de vraag hoeven stellen of een zaak waaraan zij werken om wat voor reden dan ook aan iemand moet worden gemeld. Zij moeten zich kunnen concentreren op de aanpak van die zaak, zoals alle betrokken instanties bij de aanpak van de toeslagfraude door Bulgaarse criminelen hebben gedaan. Dat is hun primaire taak en alles wat daar van afleidt, is ongewenst. Het is aan bestuurders en beleidsmakers daaromheen signalen op te vangen en door te geven. In de praktijk is nooit uit te sluiten dat een melding later is gedaan dan wellicht mogelijk was geweest, zeker niet als het om specifieke fenomenen binnen een bepaald patroon gaat. Uiteindelijk blijft het mensenwerk.

¹⁰ Kamerstukken II 2011-2012, 30 166, nr. 146, blz. 1-3.