

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 vereist. Een groot punt van zorg is dat er steeds meer systematisch misbruik wordt gemaakt van de dienstverlening in het huidige belasting- en toelagenstelsel. Men kan zich zelfs afvragen of de dienstverlening niet te ver is verslagen. Zo wordt er soms met het oogmerk van misbruik, op basis van onjuiste gegevens, een toelage gegeven op een voordeel dat niet bestaat of voorlopige teruggeven. Als dit wordt ontdekt, is terugverdring vaak erg moeilijk.²

Paragraaf 7.3 van de Fiscale agenda is geheel gewijd aan fraudebestrijding. Erat wordt het voortdurende spanningveld tussen dienstverlening en fraudebestrijding geschatst:

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 teruggeven en voorschotten zo snel mogelijk te kunnen verzilveren. Een getend evenwicht tussen de mate van dienstverlening en de ruimte voor fraude is daarom een belangrijk aandachtspunt. Bielle dienstverlening is alleen mogelijk als er vertrouwen bestaat dat burgers informatie verstrekken die ree of is, schattingen doen die naar beste weten zijn gemaakt en in de verwachting dat zij na definitieve toewijzing 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 verkeerde van de Belastingdienst in verachting stelt en misbruikt.³

Vervolgens wordt het begrip 'systeemfraude' geïntroduceerd:

Ernstiger wordt het als burgers gegevens fignen, waardoor de Belastingdienst een te hoge voorlopige teruggaat 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 criminele de beschikking krijgen over identiteitsgegevens van burgers en – zonder dat die burgers dat door hebben – die gegevens gebruiken om teruggeven en toelagen aan te vragen. Een bijzondere vorm van identiteitsfraude doet zich voor wanneer burgers wettelijk 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 later uittrekken 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 beschikking van teruggevend krediet voor de aanpak van kinderopvangtoelagen. Met ingang van 1 januari 2012 kon kinderopvangtoelagen alleen nog worden aangevraagd vanaf de lopende maand en de maand ervoor. Om fraude te voorkomen, werd de aanpak van teruggevend krediet langer mogelijk. Omdat een grote groep ouders inmiddels op de hoogte bleek van deze maatregel, werd dezelfde die voor de toelagen in 2012 en 2013 te achterhalen. Met ingang van 1 januari 2014 treedt de maatregel in versimpelde vorm al terug in werking. Kinderopvangtoelagen is dan nog aan te vragen vanaf de lopende maand en de drie voorgaande 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 Digi bij de aanvraag van toeslagen (PM ook voor VTA²), het stoppen van de uitbetaling van voorlopige teruggeven en toeslagen aan mensen die bij de Belastingdienst als 'verloren' uitbetaald worden³ (steunregeling voor de werkeloosheidsverzekering) met als maatregel het teruggeven van uitbetaalde schulden aan de hand van intelligentie van de Belastingdienst⁴. Alle in de Fiscale agenda aangekondigde maatregelen zijn de afgelopen jaren doorgevoerd. **[check]**

Ook via de Fiscale agenda heeft onderzocht waarom DigID niet met reële verbruikte maatregelen, waaronder differentiatie van dienstverlening, het verplichte gebruik van één rekeningnummer en de beperking van de mogelijkheid met terugkerende krachtkinderopvangtoeslag aan te vragen.⁵

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. Ingevolgde 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 verschootsystematiek van de Algemene wet inkomensafhankelijke regels een rol. De korte bestedingsperiodes voor de Belastingdienst/Toeslagen maken het moeilijk om de rechtmatigheid van aanvragen goed te beoordelen. Vereenvoudigen in de toeslagenregelingen zelf kunnen een bijdrage leveren aan een succesvol handhavingbeleid. Eenvoudige regelgeving bevordert immers de naleving en de fraudebestaandheid."⁶

Nu het uitbrengen van de Fiscale agenda heeft het kabinet nu 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 voortgangrapportages (onder meer de halfjaarsrapportages Belastingdienst en de Belevenisverenigingen Belastingdienst), brieven en antwoorden op Kamervragen. In de afgelopen Beleidsplannen zijn bevestigende maatregelen aangekondigd en nu Kamer voorgelegd en inmiddels tot wet verheven. **[check]** In het bijzonder wijst het kabinet op de volgende rapportagemomenten.

² Kamerstukken II 2010-2011, 30 740, nr. 1, b: 48.

³ Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1, b: 49-50.

⁴ Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1, b: 50.

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

Niet 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 alimmiert 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 niet terug moeten krijgen, moeten ook behoorlijk worden betaald. Het gaat altijd om het zoeken van een balans om ervoor te zorgen dat de fraudewillenden niet de helft meeveld krijgen en dat de goedwillenden niet wordt ontdaan waar zij recht op hebben.⁸

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

Ovengens hebben zich ook gevallen voorgedaan waarin het 'slachtoffer' zijn UgiD en overige identiteitsgegevens vrijgaf 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 Financien, 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 loontabellen voor fraude in het toelagenstelsel 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 toelagen niet alleen gevoelig is voor fouten van de kant van de burger, maar ook voor fraude en onjuiste gebruik. Fraude doet zich voor als burgers onjuiste of onvolledige informatie verstrekken met het oogmerk aan toelag 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 aanvraag wordt geïdentificeerd door de Belastingdienst door middel van zijn UgiD. Daarnaast geeft hij zijn BSN door. Dit schept mogelijkheden voor systeemfraude, waarbij iemand op naam van (veel) anderen aanvragen doet met gefingeerde gegevens. Een typisch voorbeeld is een conselaar, 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/Toelagen voordoot als een ander, buiten medeweten of zonder instemming van die ander, en zichzelf een toelag laat uitbetalen. Tegen deze typen

⁸Kamerstukken II 2010-2011, 21 066, nr. 109, blz. 16-17.

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

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.
 [...] *De Belastingdienst/Toeslagen gebruikt voor de uitvoering van de toeslagen meerdere basissystematieken. De kwaliteit van de gegevens in deze administraties is voor het bepalen van frauderisicofactoren van groot belang, maar leed op punten te merken over. Op basis van circa 8,5 miljoen toeslagen worden uitbetaald, kan ook een klein foutje van een heel grote aantallen fouten leiden.¹⁰*

De staatssecretaris van Financiën heeft de afgekapte versie periodiek gepubliceerd om de fin. inst. financieel belang dat gevoeld moet zijn door de Belastingdienst om te laten weten dat de systemen fraude:

- [Pitt 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 de aandacht zeer terecht is. Deze zaak voldoet aan alle kenmerken van systeemfraude. De uitdaging van brandpunt - het zien hoe systeemfraude in zijn verschijningsvorm evolueert en steeds geraffineerdere gedaanten aanneemt. De signalen van het RIEG/Rotterdam Kennend waren voor de Belastingdienst aanleiding deze zaak aan te pakken, met als uiteindelijk resultaat dat de HOU 22 april jl. twee verdachten heeft aangehouden.

Regelmatig is eind april gebleken dat een zaak die binnen het grondpatroon van systeemfraude past toch een schikbeweg kan bereiken, omdat stuk voor stuk bekende elementen daarin samenkomen. Het bekende is daarmee in een ander perspectief komen te staan, er ontstaat een specifiek herkennen. De staatssecretaris van Financiën heeft tijdens het vragen uur van 23 april jl. dat 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 recessie met een brief waarin over de uitkomsten van die exercitie wordt gerapporteerd.

De staatssecretaris van Financiën heeft tijdens het vragen uur van 23 april jl. gezegd dat hij graag eerder van dit specifieke fenomeen op de hoogte was gesteld. Uit het feitenreels blijkt dat de procedures in RIEG/LIEG verband niet zodanig uniform waren dat het rapport over de toeslagfraude door Bulgaarse criminelen aan hem is toegezonden. De procedures van het RIEG/LIEG rond de inzending van rapportages aan de betrokken departementen zullen dan ook kritisch worden bezien. Ook de Belastingdienst treft organisatorische maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de staatssecretaris van Nieuwe en bijzondere fraudesamenen 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

¹⁰ Kamerstukken II 2011-2012, 30 156, nr. 146, blz. 1-3

beleidsmakers daaronheen 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.