

Bestrijding Toeslagfraude 2020

Datum:
januari 2020

1904439

00188

1. Inleiding

De Belastingdienst heeft een maatschappelijke taak om een bijdrage te leveren aan de Rijksbrede aanpak om de samenleving te beschermen tegen fraude. Het reoerakkoord besteedt nadrukkelijk aandacht aan de bestrijding van fraude en ondermijnende criminaliteit. Ook bij Toeslagen heeft fraudebestrijding de aandacht en werken we nauw samen met de rLU en het functioneel parket (hierna: FT).

Afstemming Overleg en Stuur en Weg Plan (vanaf 2020 Weegploeg)

Maandelijks vindt er een afstemmingsoverleg (AO) plaats tussen [] en de BPO-ers namens Belastingdienst/Toeslagen (B/T) en de accountmedewerkers van de FIOD. Hierin worden de prioriteiten, andere mogelijke van belang zijnde agende en lopende zaken besproken.

Twee maal per jaar komen [] en [] van de FIOD en de rLU/ru van de rLU en de rLU met het Functioneel Parket (hierna: FT) bij elkaar in de landelijke Stuur en Weg Ploeg Toeslagen (vanaf 2020 Weegploeg). In de Weegploeg worden zaken besproken. De keuze voor bestuur, den wel strafrecht wordt genomen op basis van een afweging waarbij het te verwachten effect van bestuurrechtelijke of strafrechtelijke afdoening nadrukkelijk wordt beoordeeld. Ook wordt gekeken naar de doorlooptijden van de zaken. Vanaf 2020 is er een aparte stuurgroep voor gezamenlijk door de FIOD en het FT wordt gestuurd op de lopende strafrechtelijke onderzoeken.

Overlegoverleg

Drie keer per jaar komen vertegenwoordigers van het FT, de FIOD en B/T bij elkaar. Het overleg is erop gericht om kennis op te bouwen en fraudefenomenen tussen de verschillende deelnemende organisaties uit te wisselen en strategische keuzes te maken op actuele onderwerpen rondom fraude met toeslagen. Het overleg draagt bij aan een effectieve en efficiënte wijze van de fraude aanpak. Door deze wijze van samenwerking bij de fraudebestrijding wordt, gestuurd afstemming te verzekeren van de aanvragen die niet strafrechtelijk recht hebben op een strafrecht en bij misbruik te komen tot de meest passende sanctie.

2. Fraudefenomenen

Fraudefenomenen

Bij fraude met toeslagen worden de volgende fenomenen onderkend:

- Misbruik LUK gegevens (Individueel en in georganiseerd verband): het onterecht aanvragen van Kinderopvangtoeslag door gebruik te maken van gegevens vormd in het openbare register, Landelijke Register van Kinderopvangorganisaties (LRO).
- Samenwerkingsfraude: het onterecht aanvragen van Kinderopvang- of huurtoeslag waarbij sprake is van samenwerking tussen bijvoorbeeld kinderopvangorganisatie/verhuurder en aanvrager/verhuurder.
- adres geleende fraude: het voordoen van een andere gezinsamenstelling dan de daadwerkelijke, feitelijke situatie met als doel het verkrijgen van (meer) overheidsmiddelen waaronder Toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kind gebonden Budget (KGB) en Kinderopvangtoeslagen).
- overige fraudes: categorie waarbij op individueel niveau fraude wordt gepleegd door bijvoorbeeld het (niet)aanpassen van de hoogte van de huurbedragen aan te passen, om zo aan (hogere) toeslag te verkrijgen dan waar recht op is.

Uitvoeren

Ronde fraudes bij al deze fenomenen zijn de valse stukken die worden vervaardigd, waardoor een administratieve werkelijkheid wordt gecreëerd met als doel de daadwerkelijke, feitelijke situatie te verhullen en toeslaggelden te verkrijgen waar geen recht op bestaat. De vervaardigde stukken zijn (niet) valsel, te onderscheiden van zijn (niet)valsel, te onderscheiden van zijn (niet)valsel (facturen), handtekeningen en contracten.

3. Fraude aanpak

Preventief karakter:

De fraudeaanpak bij Toeslagen is primair preventief gericht. Preventie is belangrijk om mogelijkheden tot misbruik tot een minimum te beperken. Preventieve maatregelen zijn effectiever (preventie levert verder resultaat op dan sanctionering en vervolging), efficiënter (preventie kost minder dan detectie en correctie achteraf) en klantvriendelijker (door preventie kunnen ongewenste gevolgen voor de burger worden voorkomen). Door zo zoveel mogelijk plaatsen misval in de interne als externe klanthandelingen op te werpen, wordt het moeilijk gemaakt om bewust misbruik te maken van toeslagen.

Door de inzet van handhavingssynergie is Toeslagen in staat om een juiste mix van handhavingsinstrumenten in te zetten. Daarbij zorgt Toeslagen voor een juiste balans tussen derisverfening, toezicht en strafrecht. De inzet van strafrecht wordt steeds meer omringingsgericht en niet als sluitstuk of op zichzelf staand middel ingezet.

Weg van fraudeaanpak

Om fraude in een vroeg stadium te onderkennen is het noodzakelijk om fraudefenomenen in een zo vroeg mogelijk stadium te ontdekken en op een gestructureerde manier aan te pakken. Hiertoe maken we gebruik van (eigen) objectieve gegevens en voeren we risicoanalyses uit waarbij gebruik wordt gemaakt van moordere bronbestanden, zowel binnen de eigen organisatie als door koppeling met relevante derdengegevens. Daarnaast wordt nuchter gebruik gemaakt van fraudepatronen en fenomenen, de contrainformatie en wordt gebruik gemaakt van dataanalyse. De laatste jaren is de focus in nauwe overleg met de FIOD en het FA, komen te liggen op de bestrijding van gedigitaliseerde fraudefenomenen en samenwerking. Door verspreiden van data over verschillende van intelligentie en dataanalyse en samenwerking met derden, wordt het mogelijk om de situatie bloot te leggen waarbij de administratieve werkelijkheid niet overeenkomt met de feitelijke werkelijkheid. De verwachting is dat in 2020 de maandelijks levering van gegevens door leidendorganisaties is gerealiseerd, er zal een structurele koppeling van deze maandelijks leveringen en onze eigen data gaan plaatsvinden, om onder meer misbruik en fraude (misbruik URK) te onderkennen.

In 2020 wordt verder verandert door middel van zogenaamd dichttrekking van aanvragers binnen de portal van Toeslagen mogelijk fraudegedrag valt te onderkennen.

Externe samenwerking

Bij het voorkomen van fraude werken we samen met private en publieke partners. We werken samen met onder andere gemeenten op het gebied van de aanpak van misbruik en fraude, de versterking van de versterking van de Raad van Bestuur van Den Haag. Bij de bestrijding van fraude en de versterking van toezicht participeren we in samenwerkingsverbanden zoals bijvoorbeeld de landelijke Stuurgroep Interventieteam (LSI) en het Financieel Expertise Centrum (FEC).

4. Terugblik op 2019

Toeslagen-CAF-11

In 2019 heeft de politieke aandacht voor het CAF-11 dossier een grote impact op Toeslagen gehad. De adviescommissie uitvoering Toeslagen - die naar aanleiding van dit dossier is ingesteld - heeft in november 2019 een aantal adviezen gegeven die in 2020 verder geïmplementeerd gaan worden binnen Toeslagen. Onder meer door de impact van het CAF-11 dossier heeft de fraude afdeling van Toeslagen in 2019 een beperkt aantal zaken kunnen opwerken.

Strafrecht en vergoedingen

In 2019 is er voor gelopen om het strafrecht met name in te zetten als er sprake was van grootschalige georganiseerde fraude. Individuele zaken met een beoogd benadelingsbedrag lager dan € 100.000 - zijn in 2019 bestuurrechtelijk door middel van een vergoeding afgehandeld. Dit betekent dat de zaken die naar het strafrecht zijn gegaan in aantal lager zijn dan de jaren ervoor, maar in omvang groter. Bij drie zaken waar sprake was van georganiseerd fraude is besloten om het strafrecht in te zetten. Hier vielen drie individuele aanvragers die wel betrokken onder.

Bijlage Toeslagen 2019

Tot slot is het strafrecht ingezet ten behoeve van normhandhaving bij individuele burgers indien sprake is van een groot financieel nadeel voor Toeslagen of van aan van de thematische aanpakken. In totaal zijn er zes individuele zaken strafrechtelijk opgepakt die hierna worden besproken.

Tot eind september 2019 zijn er in totaal 78 vergrijpboetes opgelegd met een totaalbedrag van € 514.185,-. Naar aanleiding van het CMF-11 dossier heeft Toeslagen eind september 2019 tijdelijk het opleggen van vergrijpboetes opgeschort. Dit om kaders te kunnen formuleren om de menselijke maat meer te laten wegen bij het bepalen van de hoogte van de vergrijpboete (zie ook onder punt 6).

Zitplaats

In 2019 zijn een twintigtal verdachten gedagvaard en op zitting geweest. De strafmaat varieerde van voorwaardelijke gevangensstraffen tot werkstraffen. Vier verdachten zijn vrijgesproken waarbij er in een zaak hoge bewijs is vastgesteld door het PV. Daarnaast is er in 2019 een twintigtal verdachten aan CM strafbeschikking aangeboden.

5. Handhaving fraude met toeslagen: afstemming over de inzet van strafrecht 2020

De nadruk bij de inzet van het strafrecht zal ook in 2020 liggen op het opsporen en voorkomen van grootschalig georganiseerde fraude. Daarnaast zullen ernstige individuele fraudes ook strafrechtelijk worden aangepakt. Lidend hierbij is dat de strafrechtelijke aanpak altijd impactvol moet zijn en een positief effect heeft op de vergrijpsoverlast. Over het aantal zaken dat voor het strafrecht ingezet kan worden, worden afspraken gemaakt in het zogenaamde handhavingsovereenkomst, dat wordt opgesteld door het Functioneel Parket, de FIOD en de BOD, met name de BOD. In het algemeen geldt dat het aantal zaken dat strafrechtelijk moet worden aangepakt wordt bepaald door het aantal zaken dat R/T "aanpakbaar" en de capaciteit die beschikbaar is bij de FIOD en het Functioneel Parket om tot opsporing en vervolging over te gaan. Gelet op de (beperkte) beschikbare capaciteit van de betrokken partijen zal hierbij in onderlinge afstemming keuzes moeten worden gemaakt. Lidend bij deze keuzes zal zijn dat sprake moet zijn van georganiseerde fraude en individuele zaken met een hoog bedraagsbedrag. Ook de maatschappelijke impact en financiële schade zal bij het keuzeproces worden betrokken.

Door de LRI-11 problematiek heeft de fraudebestrijding van Toeslagen in 2019 een beperkt aantal zaken kunnen opvangen. Dit is van invloed op het aantal zaken die in samenwerking met de CM 2020 over oedragen te worden aan het strafrecht. Mede oet hierop heeft de FIOD in 2020 voor de opsporing van Toeslagenfraude-zaken 15.000 uur beschikbaar gesteld.

6. Thema's in 2020

In het verlengde van genoemde onder punt 5, zijn de thema's voor 2020 het volgende:

- Het strafrecht wordt in 2020 ingezet in zaken waarbij het gaat om grootschalige georganiseerde fraude. Het strafrecht wordt in dergelijke gevallen met name ingezet als er sprake is van:
 - Samenwerking tussen aanvragers van de toeslagen en facilitators/organisatoren.
 - Specifieke groepen die ter ondersteuning van de aanvraag valas stukken gebruiken.
 - Misbruik van LRIK gegevens, zowel individueel als in groepsverband.
- Indien bij een individueel geval het nadeel meer dan € 100.000,- bedraagt, worden ook deze zaken strafrechtelijk opgepakt.
- Individuele gevallen waarbij het strafrechtelijk nadeel minder is dan € 100.000,- worden nog slechts strafrechtelijk opgepakt indien:

- ze onderdeel uitmaken van een georganiseerd fraude;
- er naast (verschillende) valsoe stukken over meerdere jaren sprake is van een substantieel nadeel (meer dan € 50.000,-);
- er sprake is van een combinatie van verschillende toelagen;
- er sprake is van een significant nadeel en waarbij het geleid op de financiële omstandigheden van het individuele geval (schuldenlast, benoedvoering etc.) de verwachting is dat een opgelegde administratieve sanctie oninbaar zal zijn;
- er sprake is van recidive;
- er sprake is van een nieuw fenomeen;
- er sprake is van een maatschappelijk belang en/of politieke gevoeligheid.

De overige zaken zullen administratief worden afgedaan. Dit betekent dat er een bestuurlijke boete wordt opgelegd of dat er wordt voldaan met een terugvordering van de ten onrechte verstrekte toelagen. In 2020 zal bij het bepalen van het boetebedrag de materiele maat ambtshalve in ogenschouw worden genomen. Dit betekent dat rekening wordt gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden, waaronder de draagkracht (schuldenlast) van de betrokkenen.

7. Communicatieactiviteiten

Communicatie kan worden ingezet als preventief middel om misbruik met Toelagen te voorkomen. Communicatie over fraudezaken dient op een zodanige wijze te worden ingezet dat er bewustwording wordt gecreëerd over de consequenties van misbruik met toelagen. Dit vereist kennis van de (verschillende) doelgroepen en adequate afstemming tussen de betrokken partijen. Waar mogelijk communiceren we uitgesproken in strafzaken via persberichten. In deze persberichten nemen we de aandacht mee dat het bewust inbrengen van toelagen een strafbaar feit is waarvoor je vervroegd kan worden en waar de rechtspreek (gevangenisstraffen voor nodig). Zichtbare handhaving bevestigt de bereidheid tot naleven van burgers en heeft daarmee ook een belangrijk preventief effect. Daarnaast beogen we hiermee de ervaren risicos te verhogen en compliant gedrag te versterken.