

Tijdlĳn 220 (keuzes mbt fraudebeleid)

Een chronologisch overzicht (tijdlĳn) van belangrijke keuzes en financiële overwegingen in de vormgeving van het fraudebeleid (onder andere de ontwikkeling van risicogericht toezicht, risicoprofielen, algoritmes en 'zwarte lijsten'), de dienstverlening (onder andere herstel van fouten in een aanvraag) aan en rechtsbescherming (onder andere vormgeving bezwaar- en beroepsprocedures) van burgers vanuit het perspectief van de organisatie.

Bij het tot stand brengen van de hieronder weergegeven tijdlĳn is naar eer en geweten een selectie gemaakt van de belangrijkste keuzes die voor de parlementaire enquête relevant zouden kunnen zijn. Hierbij is gebruik gemaakt van de nu beschikbare documenten en historische kennis binnen DG Toeslagen. Deze keuzes hebben een belangrijke rol gespeeld in het vormgeven van het fraudebeleid, de dienstverlening aan en de rechtsbescherming van burgers zoals door Toeslagen is uitgevoerd.

Met het verder doorzoeken van documenten is de verwachting dat deze tijdlĳn wordt aangepast en uitgebreid.

Beginjaren

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

2005

Invoering kinderopvangtoeslag. Uitvoering ligt bij Kantoor Doetinchem van de Belastingdienst.

Op 10 februari wordt het wetsvoorstel Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) aangenomen in de Tweede Kamer en op 21 juni in de Eerste kamer. Het doel van de wet is het harmoniseren van inkomensafhankelijke regelingen voor zorg, wonen en kinderen (toeslagen genoemd). Dit moet leiden tot meer transparantie voor de burger, vermindering van uitvoeringskosten en een effectieve aanpak van de armoedeval. De uitvoering van deze regelingen wordt opgedragen aan de Belastingdienst omdat de Belastingdienst de beschikking heeft over inkomensgegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering. De Belastingdienst/Toeslagen wordt opgericht voor de uitvoering.

Voor de verwerking van toeslagen wordt een algemeen toeslagen systeem (ATS) ontwikkeld. Er wordt alles op alles gezet om ervoor te zorgen dat de eerste voorschotten in december 2005 worden uitbetaald. Omdat het met ATS niet mogelijk blijkt te zijn om ervoor te zorgen dat iedere burger (met recht op een toeslag) zijn eerste voorschot in december 2005 ontvangt moet het terugvalsscenario worden ingezet. Het terugvalsscenario zorgt ervoor dat de burgers die niet via ATS kunnen worden bediend, via een alternatief traject hun toeslagen ontvangen.

2006-2007

Invoering zorgtoeslag en huurtoeslag. De uitvoering van de kinderopvangtoeslag verhuist per 1 oktober 2007 van Doetinchem naar Utrecht en wordt ook uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen.

Door de korte realisatie periode kent ATS allerlei technische onvolkomenheden en ligt de aandacht in de begin periode op het uitbetalen van toeslagen en het oplossen van de problemen die ATS kent. Het op orde krijgen van ATS en het opnemen van de betalingen die via het terugvalsscenario zijn gedaan in ATS kost de eerste jaren veel energie en inspanning.

Als gevolg van de technische onvolkomenheden die ATS kent wordt het besluit genomen voor de ontwikkeling van een nieuw toeslagen systeem inclusief de ontwikkeling van een burgerportaal.

Fraudebeleid

De handhaving bestaat vooral uit administratief toezicht. Door het gebruik van contra-informatie (met name uit basisregistraties zoals de BRP en de BRI maar ook afkomstig van kinderopvanginstellingen) worden de toeslagen na afloop van het jaar gecontroleerd.

In deze periode is er nauwelijks aandacht voor fraude. Fraudesignalen worden door de FIOD opgepakt. Als er bijvoorbeeld tijdens een controle van de financiële administratie door de Belastingdienst wordt geconstateerd dat er zich onregelmatigheden voordoen bij een gastouderbureau of een kindercentrum dan wordt er een signaal afgegeven aan de FIOD.

Dienstverlening

De aandacht in deze periode ligt bij het uitbetalen van toeslagen. De ondersteuning die ATS biedt op het punt van dienstverlening is beperkt. In de begin periode is het bijvoorbeeld niet mogelijk om wijzigingen door te geven in ATS. Deze functionaliteit wordt pas later beschikbaar gesteld.

Rechtsbescherming

Procedures voor bezwaar en beroep zijn opgenomen in de Awir. Tegen iedere beschikking kan de burger bezwaar maken en tegen iedere uitspraak op bezwaar kan de burger in beroep gaan.

2008-2009

Invoering kindgebondenbudget (in 2008 wordt deze toeslag nog Kindertoeslag genoemd). Daarmee voert de Belastingdienst/Toeslagen vier toeslagen uit.

Fraudebeleid

De aanpak voor handhaving blijft ongewijzigd ten opzicht van de voorgaande jaren. Controle van de toeslagen vindt na afloop van het jaar plaats op basis van contra-informatie die zoveel mogelijk afkomstig is van basisregistraties. Uitgangspunt is dat de gegevens uit de basisregistraties juist zijn.

Naar aanleiding van de toename in de signalen van misbruik van de kinderopvangtoeslag ontstaat er aandacht voor fraude. In samenwerking tussen de Belastingdienst/Toeslagen en de Belastingdienst worden veldtoetsonderzoeken uitgevoerd bij gastouderbureaus. In 2008 is de FIOD gestart met de eerste grote fraudezaak bij Toeslagen.

In oktober 2009 wordt er een inval gedaan door de FIOD bij het gastouderbureau op basis van een ernstig vermoeden van fraude met de kinderopvangtoeslag in de jaren 2008 en 2009.

Het aantal fraude zaken groeit gestaag.

Nadruk op fraude-aanpak

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

2010

In het regeerakkoord van de VVD en het CDA van 2010 wordt gekozen voor een hardere aanpak van fraude met uitkeringen. Fraude met uitkeringen ondermijnt de solidariteit. Onterecht verstrekte uitkeringen zullen daadwerkelijk worden teruggevorderd, ongeacht de hoogte van de fraude, zo staat in het regeerakkoord te lezen.

Op 4 februari 2010 geeft de landelijke stuurgroep interventieteams (LSI) opdracht voor de uitvoering van het project Gastouderbureaus. Het project is gericht op het bestrijden van fraude in de gastouderopvang. Het project heeft een looptijd van februari 2010 tot december 2011. Er worden in totaal 30 gastouderbureaus gecontroleerd. De te onderzoeken gastouderbureaus werden geselecteerd op basis van bij de Belastingdienst en GGD binnengekomen tips met betrekking tot mogelijke onrechtmatigheden bij de betreffende gastouderbureaus.

Fraudebeleid

Nadruk komt te liggen op het aanpakken van fraude. Er wordt door de Belastingdienst/Toeslagen ingezet op het ontwikkelen van een (nieuwe) visie op handhaving en het aanpakken van fraude. Besloten wordt een teamleider voor handhavingsregie aan te trekken.

De gegevensuitwisseling met kinderopvanginstellingen wordt sterk verbeterd. Diverse technische voorzieningen worden hiervoor ingericht. De gegevens van kinderopvanginstellingen worden gebruikt voor de controle van de kinderopvangtoeslagen. Kinderopvanginstellingen leveren een jaaropgave waarin staat aangegeven hoeveel uren kinderopvang er zijn afgenomen en tegen welk uurtarief. Op basis daarvan worden de kosten voor de kinderopvang bepaald. Op basis van de kosten voor de kinderopvang wordt de kinderopvangtoeslag vastgesteld.

2011

Eind 2011 wordt het nieuwe toeslagen systeem in gebruik genomen. Het berekeningsjaar 2012 is het eerste jaar dat wordt verwerkt door het nieuwe toeslagen systeem. Met MijnToeslagen krijgt de burger inzicht in zijn (actuele) toeslagen, kan de burger direct wijzigingen doorgeven en ziet de burger direct de gevolgen van zijn wijzigingen. De dienstverlening aan de burger wordt hierdoor sterk verbeterd. Het nieuwe toeslagen systeem biedt daarnaast meer controle mogelijkheden.

Minister Kamp van SZW stuurt op 13 mei 2011 de brief "Aanpak fraude en oneigenlijk gebruik kinderopvangtoeslag" naar de kamer. 'Om de budgettaire beheersbaarheid van de kinderopvangtoeslag te verbeteren en het draagvlak in de samenleving voor de regeling te behouden is het noodzakelijk om fraude en oneigenlijk gebruik effectief aan te pakken' wordt in de brief aangegeven. In de brief worden diverse maatregelen aangekondigd die moeten bijdragen aan het verminderen van fraude dan wel het oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag. Zo worden onder andere aanvragen met terugwerkende kracht beperkt, het maximaal aantal uren waarvoor toeslag kan worden aangevraagd beperkt en wordt het mogelijk gemaakt om hogere boetes op te leggen bij overtredingen.

Veroordeling . De eerste grote strafzaak tegen fraude met de kinderopvangtoeslag in de gastouderopvang heeft ertoe geleid dat twee mannen een celstraf moeten uitzitten van drie en viereneenhalf jaar. Daarnaast werden er geldboetes opgelegd van 50.000 tot 80.000 euro. Er werden verschillende methoden toegepast voor het verkrijgen van (zoveel mogelijk) kinderopvangtoeslag. Zo werden er maximale toeslagen aangevraagd, werden er aanvragen met terugwerkende kracht gedaan door overeenkomsten

een jaar eerder te laten ingaan en werden toeslagen niet gestopt nadat ouders de opvang al hadden beëindigd.

Het MT Belastingdienst besluit tot het inrichten van een samenwerkingsverband (de Antifraudebox) om meer grip te krijgen op de bestrijding van systeemfraude. Systeemfraude betreft onder andere de fraude met DigiD's, BSN's en het wijzigen van bankrekening nummers.

Fraudebeleid

De Belastingdienst/Toeslagen ontwikkelt een nieuwe visie op handhaving. Er wordt een handhavingsteam en een fraudeteam opgericht.

Dienstverlening

Door het in gebruik nemen van het nieuwe toeslagen systeem krijgt de burger de beschikking over MijnToeslagen, een portaal waarmee de burger direct inzicht verkrijgt in zijn toeslagen, wijzigingen kan doorgeven en direct het effect van zijn wijzigingen kan zien.

2012

Kamerbrief Weekers Fraudebestendigheid Toeslagen. In de brief staat te lezen dat fraude hard moet worden aangepakt en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Weekers presenteert mede namens de ministers van BZK, VWS en SZW enkele antifraudemaatregelen. Er wordt ingezet op (verbetering van de) samenwerking tussen beheerders en gebruikers van basisregistraties (de BRP vormt een belangrijke basisregistratie op basis waarvan toeslagen worden vastgesteld). Daarnaast wordt aangekondigd dat het handhavingsbeleid zal worden aangescherpt.

Uitspraak Raad van State inzake (19 december 2012). De Raad van State oordeelt dat er geen recht is op toeslagen omdat de eigen bijdrage niet (volledig) is betaald.

Bulgarenfraude

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

2013

Het college van de gemeente Capelle aan den IJssel stuurt 28 maart een brief naar de minister van SZW over fraude met de kinderopvangtoeslag in de gemeente vanaf 2008 tot en met 2013. In de reactie van de minister van SZW terug aan het college van medio 2013 wordt aangegeven dat de staatssecretaris van Financiën is gevraagd om onderzoek te doen naar deze fraudesignalen. De fraudesignalen van de gemeente leiden tot het gastouderbureau []. Ook intern worden er signalen afgegeven van 'gratis' opvang bij [].

De Brandpunt uitzending van 21 april 2013 brengt de Bulgarenfraude aan het licht. De uitzending leidt tot commotie zowel in de politiek als in de maatschappij.

In de Kamerbrief van Weekers van 10 mei 2013 worden diverse maatregelen aangekondigd ter bestrijding van fraude.

Besloten wordt tot het instellen van het MT fraude voor de Belastingdienst en de Belastingdienst/Toeslagen. Aandacht heeft niet alleen fraude met toeslagen maar ook fraude met Belastingen. Dit MT is er om meer focus op fraudebestrijding te leggen. Het moet een bijdrage leveren aan om de fraudesignalen die er zijn om te zetten in actie. Het moet niet verstoring werken op het primaire proces. Dit MT kijkt breder dan alleen systeemfraude. Ook veelplegers en contactgeld etc valt onder het aandachtsgebied. En het gaat om fraude bij alle kleuren; fraudeurs houden niet op bij VT-fraude, ze springen ook over op toeslagenfraude. Er zal daarom meer gekeken moeten worden naar het subject, in plaats van de bestrijding per middel of kolom.

Tevens wordt besloten tot het instellen van Combiteams Aanpak Facilitators (CAF). CAF start in september 2013. Aanleiding hiervoor is de steeds meer georganiseerde vorm van fraude door facilitators. Het CAF team werkt op basis van signalen van fraude of misbruik die afkomstig kunnen zijn van bijvoorbeeld de Belastingdienst, de GGD, de gemeenten of de Belastingdienst/Toeslagen.

Het besluit wordt genomen dat de ten onrechte uitbetaalde toeslagen in zake [] volledig teruggevorderd worden.

Fraudebeleid

Door de Bulgarenfraude ontstaat er een stroomversnelling in de handhaving en opsporing van fraude.

Het besluit wordt genomen voor de invoering van een risico selectie model. Het risico selectie model weegt aanvragen op risico en werkt op basis van kenmerken van de aanvrager. Iedere aanvraag krijgt een risico score. Het model leert van foute en goede aanvragen. Validatie vindt plaats op basis van steekproeven. De meest risicovolle aanvragen worden eerst gecontroleerd voordat de eerste uitbetaling plaatsvindt. Het risicoselectie wordt medio 2013 in gebruik genomen.

De aandacht voor fraude leidt tevens tot de (versnelde) totstandkoming van de wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit.

Nadruk verschuift van controle achteraf naar controle in de actualiteit met als doel het terugdringen van terugvorderingen. Door het in de actualiteit controleren van toeslagen kunnen toeslaggerechtigden worden geattendeerd en kunnen toeslagen worden bijgesteld.

Rechtsbescherming

De Wet dwangsom wordt ingevoerd. Bij niet tijdig beslissen kan de burger de Belastingdienst/Toeslagen ingebreke stellen en een dwangsom eisen.

2014

Invoering van de wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. De wet bevat onder andere de volgende maatregelen: geen voorschot voor een onbekende aanvrager, geen voorschot bij een verhoogd frauderisico, geen voorschot bij ontbreken actueel adresgegevens en geen voorschot bij signaal van de gemeente.

Start van het project 'Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang' (KEF). Het project betreft een samenwerking tussen GGD'en, Gemeenten, Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen. In totaal worden bij 80 gastouderbureaus inspecties uitgevoerd (40 in 2014 en 40 in 2015).

Fraudebeleid

Besloten wordt om de toeslagen inzake CAF 11 stop te zetten. Ouders worden gevraagd om met bewijsstukken naar de balie van de Belastingdienst te komen om aan te tonen dat er recht bestaat op de kinderopvangtoeslag.

In november vindt de expertmeeting met SZW over de eigen bijdrage plaats. De problematiek van het niet betalen van de eigen bijdrage en de negatieve gevolgen daarvan voor de ouders worden besproken met SZW. Door het niet (volledig) betalen van de eigen bijdrage heeft de ouder is zijn geheel geen recht meer op de kinderopvangtoeslag en moet de reeds uitbetaalde toeslag volledig worden terugbetaald. [] en [] worden hierbij als voorbeeld gebruikt. Het volledig moeten terugbetalen van de toeslag leidt tot grote financiële problemen voor de ouders. De problematiek van de eigen bijdrage en de negatieve gevolgen voor de ouders zou voorgelegd worden aan de minister van SZW. Door de Belastingdienst/Toeslagen wordt voorgesteld de toeslag te baseren op de werkelijk betaalde kosten eventueel aangevuld met een boete. Het niet (volledig) betalen van de eigen bijdrage werkt als een knock-out criterium: (klein) deel eigen bijdrage niet betaald en de volledige toeslag moet worden terugbetaald.

2015

In januari wordt opnieuw met SZW gesproken over de eigen bijdrage problematiek. Het beeld bij Toeslagen is dat SZW aangeeft de problematiek niet voor te leggen aan de minister, omdat SZW zich ongemakkelijk voelt om de wet aan te passen voor de groep burgers die de eigen bijdrage niet (volledig) heeft betaald. De Raad van State heeft eerder geoordeeld dat het contract leidend is, en dat de kosten, de eigen bijdrage en toeslag daarop moeten worden gebaseerd. Bij SZW ligt de optie om directe financiering (waarmee de gesignaleerde problemen worden opgelost) in te voeren op tafel.

2016

Nationale Ombudsman start met het onderzoek inzake CAF 11.

Eigenaar [] wordt op 21 april 2016 veroordeeld tot celstraf.

Fraudebeleid

Aandacht ligt op (de intensivering van) de handhaving en de bestrijding van fraude zoals in de jaren hiervoor is vormgegeven.

Dienstverlening

Het doorvoeren van verbeteringen in de communicatie en de dienstverlening aan de burger is een continu proces. Zo worden er jaarlijks wijzigingen doorgevoerd aan het burger portaal om te voorkomen dat de burger fouten of misbruik maakt van toeslagen.

Geen Powerplay maar Fairplay

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

2017

De Raad van State oordeelt in de uitspraak van 8 maart 2017 dat toeslagen bij een vermoeden van oneigenlijk gebruik niet stopgezet mogen worden maar opgeschort moeten worden conform artikel 23 van de Awir.

De Nationale Ombudsman brengt het rapport 'Geen powerplay maar Fairplay' uit. Het rapport bevat de resultaten van het onderzoek zoals door de Ombudsman is uitgevoerd inzake CAF 11.

Het Memo Palmen wordt opgesteld. Het memo leidt niet tot aanpassingen in het fraudebeleid.

2018

Het Rapport van de Ombudsman inzake CAF 11 is aanleiding voor een groot aantal Kamervragen en debatten in de Kamer. Ook worden er vragen gesteld door de Autoriteit Persoonsgegevens over het gebruik van de tweede Nationaliteit.

2019

Besloten wordt om het boeteproces stil te leggen. Tevens wordt er geen Opzet Grove Schuld (OGS) meer vastgesteld.

Naar aanleiding van de arresten van de Raad van State van 23 oktober 2019 is aanvullende wetgeving voor Toeslagen noodzakelijk om herstel van gedupeerden inzake CAF 11 door het proportioneel toekennen van toeslagen en het matigen van terugvorderingen mogelijk te maken.

2020

Van Huffelen biedt op 12 maart 2020 het eindadvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (AUT) 'Omzien in verwondering' en het onderzoeksrapport van de Auditdienst Rijk (ADR) 'Toeslaggerelateerde CAF-zaken' aan de Tweede Kamer.

Het verzamelbesluit dat proportioneel toekennen en matigen van terugvorderingen mogelijk maakt wordt 20 april 2020 gepubliceerd.

Besloten wordt om het intensief toezicht (verwerking van signalen van mogelijke fraude of misbruik van toeslagen) en het risicoclassificatie model stil te zetten. Ook wordt besloten om de activiteiten van CAF 'on-hold' te zetten. Aanleiding hiervoor zijn de resultaten van het onderzoek naar de Fraude Signaleringsvoorzienig (FSV) zoals is uitgevoerd door KPMG.

In de kamerbrief van 10 juli 2020 van Vijlbrief en van Huffelen wordt aangegeven dat er een projectorganisatie zal worden ingericht voor de herijking van de normenkaders waarbinnen de handhaving (en specifiek de aanpak van signalen van mogelijke fraude) plaatsvindt. Er zal specifiek worden gekeken naar het gebruik van risicomodellen, selectieregels en andere vormen van selectie in toezicht en fraudeaanpak zodat de noodzakelijke rechtvaardige behandeling en menselijke maat op korte termijn binnen de Belastingdienst wordt verbeterd.

Op 27 mei 2020 dient het lid Snels een motie in om een parlementaire ondervragingscommissie in te stellen om meer zicht te krijgen op de politieke besluitvorming over de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag. De Tweede Kamer neemt deze motie op 2 juni 2020 aan. De ondervragingscommissie wordt op 2 juli 2020 ingesteld. Het eindrapport wordt 17 december 2020 aangeboden aan de Tweede Kamer. In dit rapport 'Ongekend

onrecht' is geconcludeerd dat de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden. Het gaat dan ook om een zwarte bladzijde in de geschiedenis van de Nederlandse overheid. Door o.a. harde regelgeving, een strikte wetsuitleg, vooringenomen handelen, het ontbreken van de menselijke maat en door geen gehoor te geven aan noodsignalen, is ouders en kinderen ongekend onrecht aangedaan.

Het wetsvoorstel verbetering uitvoerbaarheid toeslagen wordt aangenomen in zowel de Tweede Kamer als de Eerste kamer. Met dit wetsvoorstel wordt ingezet op drie pijlers: het versterken van de menselijke maat in het toeslagenstelsel, het verbeteren van de praktische rechtsbescherming van burgers en het voorkomen van schrijnende situaties door het verlies van toeslagen als gevolg van partnerschap.

2021

Invoering wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen.

Het aanleveren van gegevens door kinderopvanginstellingen wordt verplicht gesteld. Op basis van deze gegevens worden kinderopvangtoeslagen gecontroleerd. De door de ouders opgegeven uren worden vergeleken met de uren zoals deze door de kinderopvanginstellingen zijn doorgegeven. Ouders worden geattendeerd bij afwijkingen. Vervolgens kunnen de toeslagen worden bijgesteld.

Kabinet stuurt op 15 januari een kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' en treedt af. In de reactie wordt aangekondigd dat naast de hersteloperatie voor gedupeerde ouders en kinderen ook andere maatregelen in gang worden gezet om het functioneren van de overheid te verbeteren. Zo wordt het toeslagenstelsel hervormd, wordt de dienstverlening bij alle onderdelen van de overheid verbeterd, waarbij maatwerk en de menselijke maat voorop worden gesteld, en wordt de informatievoorziening richting Tweede Kamer en samenleving verruimd.