

Bestrijding Toeslagfraude 2020

CONCEPT

Datum:
januari 2020

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 regeerakkoord 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 FIOD en het Functioneel Parket (hierna: FP).

Afstemmings Overleg en Stuur en Weeg Ploeg

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

Twee maandelijks komen de [] de [] en de [] van de FIOD en de officier van justitie en de [] van het Functioneel Parket (hierna: FP) bij elkaar in de landelijke Stuur en Weeg Ploeg Toeslagen (hierna: SWP) (vanaf 2020 weegploeg). In de SWP worden zaken gewogen en is er aandacht voor de sturing van zaken. De keuze voor bestuurs- dan wel strafrecht wordt genomen op basis van een afweging waarbij het te verwachten effect van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke afdoening nadrukkelijk wordt beoordeeld. Ook wordt gekeken naar de doorlooptijden van de zaken. Vanaf 2020 is er een aparte stuurploeg waar gezamenlijk door de FIOD en het FP wordt gestuurd op de lopende strafrechtelijke onderzoeken.

Beleidsoverleg.

Drie keer per jaar komen vertegenwoordigers van het FP, de FIOD en B/T bij elkaar. Het overleg is erop gericht om modus operandi 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 gepoogd alleen toeslagen te verstrekken aan de aanvragers die ook daadwerkelijk recht hebben op een toeslag en bij misbruik te komen tot de meest passende sanctie.

2. Fraudefenomenen.

Fraudefenomenen

Bij fraude met toeslagen worden de volgende fenomenen onderkend:

- Misbruik LRK gegevens (Individueel en in georganiseerd verband); het onterecht aanvragen van Kinderopvangtoeslag door gebruik te maken van gegevens vermeld in het openbare register, Landelijke Registratie Kinderopvangorganisaties (LRK).
- Samenspanningsfraude; het onterecht aanvragen van Kinderopvang- of huurtoeslag waarbij sprake is van samenwerking tussen bijvoorbeeld kinderopvangorganisatie/verhuurder en aanvrager/huurder.
- Adres gelieerde fraude; het voordoen van een andere gezinssamenstelling dan de daadwerkelijke, feitelijke situatie met als doel het verkrijgen van (meer) overheids gelden waaronder Toeslagen.
- overige fraude; categorie waarbij op individueel niveau fraude wordt gepleegd door bijvoorbeeld het inkomen opzettelijk laag te houden of huurbedragen aan te passen, om zo een (hogere) toeslag te verkrijgen dan waar recht op is.

Valse stukken

Rode draad 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 toeslag gelden te verkrijgen waar geen recht op bestaat. De vervaardigde stukken zijn moeilijk van echt te onderscheiden en zijn veelomvattend, te denken valt aan jaaroverzichten (facturen), bankafschriften 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 eerder 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 op zoveel mogelijk plaatsen zowel in de interne als externe keten barrières op te werpen, wordt het moeilijk gemaakt om bewust misbruik te maken van toeslagen.

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

Wijze van fraude aanpak

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 meerdere bronbestanden, zowel binnen de eigen organisatie als door koppeling met relevante derdengegevens. Daarnaast wordt nadruk gelegd op analyse van fraudepatronen en fenomenen, de contra-informatie en wordt gebruik gemaakt van data-analyse. De laatste jaren is de focus, in nauw overleg met de FIOD en het FP, komen te liggen op de bestrijding van georganiseerde toeslagfraude en samenspanning. Door verscherpt toezicht, verdere ontwikkeling van intelligence en data-analyse en samenwerking met derden, wordt het mogelijk om de situaties bloot te leggen waarbij de administratieve werkelijkheid niet overeenkomt met de feitelijke werkelijkheid. De verwachting is dat in 2020 de maandelijkse levering van gegevens door kinderopvanginstellingen is gerealiseerd. Er zal een structurele koppeling van deze maandelijkse leveringen en onze eigen data gaan plaatsvinden, om onder meer misbruik en fraude (misbruik LRK) te onderkennen.

In 2020 wordt verder verkend of door middel van zogenaamd clickstreamgedrag van aanvragers binnen de portal van Toeslagen mogelijke 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 adres gerelateerde fraude en de verbetering van de Basisregistratie Personen. Bij de bestrijding van fraude en de versterking van toezicht participeren we in samenwerkingsverbanden zoals bijvoorbeeld de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (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 vergrijpboetes

In 2019 is er voor gekozen 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 bestuursrechtelijk door middel van een vergrijpboete afgedaan. Dit betekent dat de zaken die naar het strafrecht zijn gegaan in aantal lager zijn dan de jaren ervoor,

maar in ernst groter. Bij drie zaken waar sprake was van georganiseerdheid is besloten om het strafrecht in te zetten. Hier vielen dertien individuele aanvragers dan wel betrokkenen onder.

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 een van de thematische aanpakken. In totaal zijn er zes individuele zaken strafrechtelijk opgepakt die hieraan voldeden.

Tot eind september 2019 zijn er in totaal 78 vergrijpboetes opgelegd met een totaalbedrag van € 511.155, -. Naar aanleiding van het CAF-11 dossier heeft Toeslagen eind september 2019 tijdelijk het opleggen van vergrijpboetes opgeschort. Dit om kaders te kunnen formuleren om de menselijke maat mee te laten wegen bij het berekenen van de hoogte van de vergrijpboete (zie ook onder punt 6).

Zittingen

In 2019 zijn een twintigtal verdachten gedagvaard en op zitting geweest. De strafmaat varieerde van voorwaardelijke gevangenisstraffen tot werkstraffen. Vier verdachten zijn vrijgesproken waarbij er in een zaak hoger beroep is ingesteld. Daarnaast is er in 2019 aan een tiental verdachten een OM 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. Leiden hierbij is dat de strafrechtelijke aanpak altijd impactvol moet zijn en een positief effect heeft op de compliance. Over het aantal uren dat voor het strafrecht ingezet kan worden, worden afspraken gemaakt in het zogenaamde handhavingsarrangement, dat wordt opgesteld door het Functioneel Parket, de FIOD en BD, waaronder B/T. In het algemeen geldt dat het aantal zaken dat strafrechtelijk wordt opgepakt zal worden bepaald door het aantal zaken dat B/T "aandraagt" 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. Leidend bij deze keuzes zal zijn dat sprake moet zijn van georganiseerde fraude en individuele zaken met een hoog benadelingsbedrag. Ook de maatschappelijke impact en financiële schade zal bij het keuzeproces worden betrokken.

Door de CAF-11 problematiek heeft de fraudeafdeling van Toeslagen in 2019 een beperkt aantal zaken kunnen opwerken. Dit is van invloed op het aantal zaken die in aanmerking komt om in 2020 overgedragen te worden aan het strafrecht. Mede gelet hierop heeft de FIOD in 2020 voor de opsporing van Toeslagfraude-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:
 - Samenspanning tussen aanvragers van de toeslagen en facilitators/organisatoren.
 - Specifieke groepen die ter ondersteuning van de aanvraag valse stukken gebruiken.
 - Misbruik van LRKP gegevens, zowel individueel als in georganiseerd verband.
- 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 georganiseerde fraude;
 - er naast (verschillende) valse stukken over meerdere jaren sprake is van een substantieel nadeel (meer dan € 50.000,-);
 - er sprake is van een combinatie van verschillende toeslagen;
 - er sprake is van een significant nadeel en waarbij het gelet op de financiële omstandigheden van het individuele geval (schuldenlast, bewindvoering etc.) de verwachting is dat een opgelegde administratie 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 volstaan met een terugvordering van de ten onrechte verstrekte toeslagen. In 2020 zal bij het bepalen van het boetebedrag de menselijke maat ambtshalve in ogenschouw worden genomen. Dit betekent dat rekening wordt gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden, waaronder de draagkracht (schuldenlast) van de betrokkene.

7. Communicatieactiviteiten

Communicatie kan worden ingezet als preventief middel om misbruik met Toeslagen te voorkomen. Communicatie over fraudezaken dient op een zodanige wijze te worden ingezet dat er bewustwording wordt gecreëerd over de consequenties van misbruik met toeslagen. Dit vereist kennis van de (verschillende) doelgroepen en adequate afstemming tussen de betrokken partijen. Waar mogelijk communiceren we uitspraken in strafzaken via persberichten. In deze persberichten geven we de boodschap mee dat het bewust onterecht aanvragen van toeslagen een strafbaar feit is waarvoor je vervolgd kan worden en waar de rechterlijke macht (gevangenis) straffen voor oplegt. Zichtbare handhaving bevestigt de bereidheid tot naleven van burgers en heeft daarmee ook een belangrijk preventief effect. Daarnaast beogen we hiermee de ervaren pakkans te verhogen en compliant gedrag te versterken.