

Systeemfraude

Het toeslagensysteem is erop gericht burgers op een laagdrempelige manier in de actualiteit tegemoetkomingen in bepaalde kosten te geven. Het systeem is zo ingericht dat burgers aanvragen kunnen doen voor feiten die zich heel recent hebben voorgedaan, of in de toekomst nog moeten voordoen. De Belastingdienst beschikt niet over contra-informatie waarmee alle onderliggende feiten real time op het moment van de aanvraag kunnen worden gevalideerd. Art. 16, eerste lid van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen schrijft voor dat de Belastingdienst/Toeslagen (hierna: B/Toeslagen) binnen acht weken na ontvangst van een aanvraag een voorschot moet verlenen. Aan het systeem is dan ook inherent dat dit in hoge mate op vertrouwen is gebaseerd.

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat van het toeslagensysteem ook misbruik wordt gemaakt. Het toenmalige kabinet zond op 14 april 2011 de Fiscale agenda naar uw Kamer, waarin onder meer de volgende passages waren opgenomen:

*'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.'*¹

[...]

*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.'*²

In de Fiscale agenda werd ook het begrip systeemfraude geïntroduceerd als iedere poging tot het laten uitbetalen door de Belastingdienst van een bedrag dat is gebaseerd op onjuiste gegevens.³ Ook bij andere gelegenheden heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd over systeemfraude en de aanpak daarvan. Een voorbeeld wordt gevormd door het Algemeen overleg van 25 juni 2011 met de Vaste commissie van Financiën waar de staatssecretaris van Financiën onder meer als volgt reageerde op vragen van de heer Omtzigt:

*'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.'*⁴

Voorts zijn hier 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:

*'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.'*⁵

Ten slotte volgt een citaat uit 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:

'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

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

² Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1, blz. 47.

³ Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1, blz. 47.

⁴ Kamerstukken II 2010-2011, 31 066, nr. 109, blz. 16-17.

⁵ Kamerstukken II 2011-2012, 31 066, nr. 113, blz. 2.

informatie verstrekken met het oogmerk een toeslag te incasseren waar zij eigenlijk geen recht op hebben.

[...]

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. [...]
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.⁶

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in april 2013 de wet Basisregistratie Personen (BRP) plenair met uw Kamer besproken. Het wetsvoorstel is inmiddels door uw Kamer goedgekeurd. Onderdeel van de wet BRP is registratie van niet-ingezetenen (RNI), waaronder arbeidsmigranten. Invoering van de wet BRP, na goedkeuring door de Eerste Kamer, zal leiden tot een nog meer sluitende registratie van personen die een relatie hebben met de Nederlandse overheid.

Het vrij verkeer zoals dat binnen de Europese Unie geldt, brengt ook problemen met zich mee. Het vorige kabinet heeft de Tweede Kamer op 14 april 2011 een overzicht van maatregelen op het gebied van voorlichting, registratie, werk, sociale voorzieningen, huisvesting, inburgering en terugkeer toegestuurd om arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa in goede banen te leiden.⁷ De Tweede Kamer is verschillende malen over de voortgang geïnformeerd. Deze lijn is door het huidige kabinet overgenomen. Daarnaast intensificeert het kabinet de aanpak van schijnconstructies. Op 11 april 2013 heeft het kabinet het actieplan bestrijden van schijnconstructies aan uw Kamer toegestuurd. Het kabinet presenteert hierin maatregelen op het gebied van voorlichting, samenwerking, aanpassing van wet- en regelgeving en handhaving.⁸

Aanpak systeemfraude

In de Fiscale agenda werd een reeks van maatregelen aangekondigd om systeemfraude tegen te gaan. Deze waren vooral gericht op het detecteren van fraudepatronen en het verhogen van de drempels bij het aanvragen van toeslagen. 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 (en voorlopige teruggaven);
- het stoppen van de uitbetaling van toeslagen (en voorlopige teruggaven) 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.

De Belastingdienst heeft bij de aanpak van systeemfraude onder meer de volgende activiteiten ondernomen:

- verzoeken tot wijziging van bankrekeningnummers waarop de Belastingdienst uitbetaalt, worden sinds 2011 pas verwerkt nadat de burger dit schriftelijk heeft bevestigd. Dit blijkt een adequaat middel om te voorkomen dat bankrekeningnummers buiten medeweten van de rekeninghouder worden gewijzigd. Deze voorbevestigingsprocedure is een adequaat middel tegen fraude, maar zorgt dagelijks voor de verzending van ongeveer 6.000 brieven aan burgers. Dit leidt bij burgers tot begrip en ook wel tot vragen. Een nieuw (digitaal) proces voor het wijzigen van bankrekeningnummers is in voorbereiding. Voor wijziging van bankrekeningnummers die met DigiD worden doorgevoerd in de Toeslagenportal blijft schriftelijke bevestiging nu al achterwege;

⁶ Kamerstukken II 2011–2012, 30 166, nr. 146, blz. 1–3.

⁷ Kamerstukken II 2010–2011, 29 407, nr. 1.

⁸ TK 2012–2013, 17 050, nr. 428.

- bankrekeningnummers waarop voor meer dan gebruikelijke aantallen burgerservicenummers betalingen van belastingen en toeslagen worden overgemaakt, worden gesignaleerd en gecontroleerd. Waar fraude werd geconstateerd werden betalingen stopgezet en werd de terugvordering gestart;
- bij digitale aangiften en verzoeken via DigiD wordt een controle uitgevoerd of de DigiD hoort bij het burgerservicenummer (BSN) waarvoor de aangifte/het verzoek wordt gedaan;
- na adresonderzoek op geselecteerde risicoposten zijn betalingen aan personen zonder bekende woon- of verblijfplaats gestopt;
- B/Toeslagen werkt aan een nieuw risicoselectiemodel waarin aanvragen met een mogelijk verhoogd risico worden geselecteerd;
- de Belastingdienst is gestopt met het verstrekken van blanco formulieren. Deze bleken een verhoogd risico voor systeemfraude met zich mee te brengen;
- met ingang van 1 januari 2012 worden voor opzettelijk onjuiste toeslaggerelateerde feiten verzuimboetes opgelegd. Zowel de vergrijp-, als de verzuimboetes zijn per 1 juli 2012 verhoogd;
- tot nu toe heeft de FIOD 280 gevallen van fraude met toeslagen afgehandeld. Daar zitten – naast de gevallen waarin de verdachte met zijn eigen gegevens fraudeerde – ook de zaken bij waarbij sprake was van een vorm van systeemfraude. De FIOD houdt niet apart bij welke hoeveel toeslagfraudezaken onder de noemer systeemfraude vallen. Van de genoemde 280 zaken hebben 183 betrekking op de periode na 15 september 2011. In een aantal zaken zijn forse straffen opgelegd;
- sinds 2012 werkt de FIOD ook met de zogenaamde Snelle Interventie Service (SIS), waarmee kleinere zaken worden opgelost met korte onderzoeken en snelle vervolging.

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.⁹ Een voorbeeld van differentiatie van dienstverlening is de recent ingevoerde werkwijze waarbij aanvragers van een toeslag aan de balie worden uitgenodigd als de aanvraag volgens B/Toeslagen een verhoogd risico heeft. De invoering van één rekeningnummer is in voorbereiding. Vanuit uw Kamer is er overigens op aangedrongen een aantal uitzonderingen op deze maatregel toe te staan.

De terugwerkende kracht bij het aanvragen van een kinderopvangtoeslag is per 1 januari 2012 beperkt tot de lopende maand en de voorafgaande maand. Deze maatregel is recent teruggedraaid. Per 1 januari 2014 zal deze in een mildere variant opnieuw worden ingevoerd (drie voorafgaande maanden in plaats van één voorafgaande maand). Overigens heeft de B/Toeslagen inmiddels reeds geconstateerd dat het tijdelijk terugdraaien van de terugwerkende kracht in de praktijk tot nieuwe frauduleuze aanvragen voor kinderopvangtoeslag leidt.

Met opmerkingen ☐; Optie ☐ in z'n geheel schrappen: kan in het debat gebruikt worden.

⁹ Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1, blz. 49-50.