

Vragen RTL Fraudejacht

d.d. 4 mrt 2021

Inleiding

RTL Nieuws heeft duizenden interne documenten van de Belastingdienst ingezien uit de jaren 2006 tot 2019. Het gaat om onder andere handleidingen, werkinstructies en Excelbestanden die een inkijkje geven in de fraudejacht van de afdeling Toeslagen. Daarover de volgende vragen:

Reactie

De documenten waar RTL naar verwijst zijn teruggevonden maar hierbij werd wel duidelijk dat van deze documenten meerdere versies bestonden, waarvan nu niet met zekerheid kan worden gezegd of beide (RTL/Toeslagen) van dezelfde versies zijn uitgaan. Het is genoegzaam bekend dat de informatievoorziening binnen Toeslagen versnipperd was en gebreken kende. Wij willen benadrukken dat bij de start van Toeslagen de focus vanuit maatschappij en politiek lag op het zo snel mogelijk toekennen en uitbetalen van toeslagen en daarmee op dienstverlening aan de burgers. Vanwege de grote aantallen toeslaggerechtigden is daarnaast gestart met (semi-)massaal toezicht. Deze controles vonden in eerste instantie plaats na afloop van het toeslagjaar, in latere jaren is steeds meer getracht de controles gedurende het jaar te laten plaatsvinden om zo snel mogelijk fouten in de aanvraag en hoge terugvorderingen te voorkomen. Tevens is vanuit het brede handhavingsspalet ook gekeken of fraude kon worden tegengegaan. In de eerste jaren werd hierbij op basis van externe signalen bijvoorbeeld gekeken naar kinderopvangaanbieders die met gratis opvang adverteerden, of waarbij de kinderopvangtoeslag rechtstreeks op de rekening van het gastouderbureau werd gestort. Vanaf de Bulgarenfraude heeft de fraude-aanpak steeds meer aandacht gekregen, zowel binnen Toeslagen als vanuit media en politiek. Inmiddels weten we dat in de fraude-aanpak kinderopvangtoeslag en vanuit de strikte wet- en regelgeving veel is misgegaan. Daarom heeft het kabinet het mogelijk gemaakt om gedupeerde ouders te compenseren over de gehele periode sinds de invoering van de kinderopvangtoeslag in 2005. Hiervoor heeft het kabinet een bedrag van 1,7 miljard euro uitgetrokken.

Vraag 1

*in document Werkinstructie Beheer Afwijkende Behandeling in ATS (20 september 2006) wordt al gesproken over 'afwijkende behandeling' bij vermoedens van fraude, een aanpak die ook geldt voor huur- en zorgtoeslag. Kan daaruit de conclusie worden getrokken dat de fraudejacht al kort na invoering van het toeslagenstelsel begint, en niet alleen is gericht op de kinderopvangtoeslag?

Antwoord 1

Dit document is in deze versie niet teruggevonden. Er is wel een versie van [datejuli 2008m] aangetroffen.

In de eerste jaren van Toeslagen stond de dienstverlening aan toeslaggerechtigden voorop en dat uitte zich met name in het vlot uitbetalen van de aangevraagde toeslag. Aangezien Toeslagen verantwoordelijk is voor het rechtmatig verstrekken van overheidsgeld is het echter logisch dat ook aandacht wordt gegeven aan onbewuste of bewuste fouten bij aanvragen of wijzigingen van toeslagen. (semi-)Massaal toezicht en fraudebestrijding waren daarom vanzelfsprekend ook onderdeel van de werkzaamheden.

Vraag 2

*in een volgende Werkinstructie Afwijkend Behandelen (5 april 2007) wordt gesproken over het 'automatisch continueren voor afwijkende behandeling' van mensen die op een signaallijst komen. Kan daaruit de conclusie worden getrokken: als je er eenmaal uit bent gepikt, blijft er een vinkje achter je naam staan en krijg je automatisch de behandeling alsof je fraudeur bent?

Antwoord 2

Dit document is in deze versie niet teruggevonden. Er is wel een versie van [datejuli 2008m] aangetroffen.

Voorop staat dat automatisch continueren van afwijkend behandelen nu niet bestaat en vooralsnog bekend nooit bestaan heeft. Automatisch continueren is een proces waarbij de toeslag over de jaargrensen heen wordt gecontinueerd. Het heeft geen relatie met fraudebestrijding. Mogelijk verwarring vanwege de gebruikte formulering maar 'Afwijkend Behandelen' wordt niet automatisch gecontinueerd. Automatisch continueren wordt als term alleen gebruikt om het MAC proces (massaal automatisch continueren) aan te duiden. Bovendien werden (en worden) het registraties voor afwijkend behandelen handmatig door behandelaren voor een specifieke periode aangemaakt. Dit soort handelingen kunnen niet automatisch gecontinueerd of in andere zin geautomatiseerd verlengd worden. Na de tijdsperiode voor afwijkende behandeling komt de toeslaggerechtigde dus weer in het normale behandelproces terecht.

Vraag 3

*bovenstaande lijkt te worden bevestigd in de Werkinstructie Signaleren in RKT (24-08-2009) waarin valt te lezen: 'Nieuwe processen die op een geregistreerd BSN binnenkomen, komen automatisch in de uitworp terecht.' Klopt dit?

Antwoord 3

Dit document is in deze versie niet teruggevonden. Er is wel een versie van december 2011 met dezelfde passage gevonden.

Volgens de gevonden versie klopt de geschetste werkwijze. Indien een burger (BSN) op de signaallijst stond dan vielen nieuwe aanvragen /wijzigingen automatisch uit (uitworp) en werd handmatig beoordeeld of de aanvraag conform de wettelijke vereisten werd gedaan. De signaallijst was een voorloper van de toezichtlijst die in latere jaren werd gehanteerd (in het systeem TVS, de opvolger van RKT). Er waren geen vaste criteria bekend waarom mensen op deze lijst werden gezet.

Vraag 4

Toeslagen heeft een 'Postbus KOT signaallijst' waar vermoedens van fraude kunnen worden gemeld. 'Deze signaallijst is voor iedereen raadpleegbaar.' Betekent dit dat iedere medewerker van Toeslagen kon kijken of iemand gesignaleerd stond als mogelijke fraudeur?

Antwoord 4

Binnen Toeslagen was rond de periode eind 2007/begin 2008 een postbus KOT signaallijst ingericht. Medewerkers konden naar de postbus mailen waardoor een burger op de signaallijst werd gezet. Gevolg was dat een aanvraag of een mutatie niet automatisch werd verwerkt, maar uitviel (uitworp) en handmatig werd beoordeeld. Tot aan de invoering van TVS in 2012 werd gebruikt gemaakt van het systeem RKT. In dit systeem was het voor medewerkers zichtbaar dat een burger op de signaallijst stond. De signaallijst was niet 1 - op - 1 gerelateerd aan meldingen van vermoedens van fraude. Er waren geen vaste criteria bekend waarom mensen op deze lijst werden gezet. Wij hebben begrepen van een collega's die destijds werkzaam waren, dat op basis van de uitkomst van een controle of toezichtactie mensen op deze lijst werden gezet omdat zij onbewuste of bewuste fouten hadden gemaakt bij hun toeslagaanvraag. Om te voorkomen dat zij opnieuw een (al dan niet bewuste) fout maakten, werden hun komende aanvragen/wijzigingen opnieuw gecontroleerd. Na de invoering van TVS is de signaallijst en de betreffende postbus niet meer gebruikt.

Alternatief antwoord: Binnen Toeslagen was rond de periode eind 2007/begin 2008 een postbus KOT signaallijst ingericht. Deze signaallijst is niet enkel gebruikt om vermoedens van fraude of fraudeurs te registreren. Het betrof ook meldingen naar aanleiding van een controle of toezichtactie waar was gebleken dat onbewust of bewust fouten waren gemaakt bij de toeslagaanvraag. Om te voorkomen dat zij opnieuw een (al dan niet bewuste) fout maakten, werden hun komende aanvragen/wijzigingen gecontroleerd. Tot aan de invoering van TVS in 2012 werd gebruikt gemaakt van het systeem RKT. In dit systeem was het voor medewerkers zichtbaar dat een burger op de signaallijst stond. Na de invoering van TVS is de signaallijst en de betreffende postbus niet meer gebruikt.

Vraag 5

Met opmerkingen Antwoord aanpassen.
Gebeurde dit in 2006/2007 wel?

Met opmerkingen Wat voegt deze zin toe?

Met opmerkingen Misschien iets formeler formuleren?

*in Werkinstructie behandeling uitworpcode 6 en 47 mbt uitsluitlijst MAC 2010 (04-02-2010) wordt weer expliciet gesproken over 'blokkeren massaal automatisch continueren van aanvragen kinderopvangtoeslag voor bepaalde klanten'. Wie wordt verdacht van fraude krijgt daar geen brief over, maar is wel uitgesloten van automatisch continueren. 'De reden is dat de aanvragers zijn betrokken bij een fraudeonderzoek'. Werd dus van potentiële fraudeurs alles stopgezet zonder hen daarover te informeren? En werden mensen geïnformeerd dat ze weer toeslag zouden krijgen als ze zouden overstappen naar een ander gastouderbureau?

Antwoord 5

Deze werkinstructie had betrekking op twee specifieke fraudeonderzoeken bij gastouderbureaus die eind 2009 liepen. Voor de ouders van een van deze gastouderbureaus [] zie voor een uitgebreide toelichting ook de vijfde Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag) is de kinderopvangtoeslag van december 2009 niet uitbetaald vanwege de op dat moment geconstateerde fraudevermoedens. Zij ontvingen een brief om opnieuw toeslag aan te vragen als zij zich bij een andere kinderopvangorganisatie aansloten.

Dit beeld is niet juist omdat ten onrechte wordt verondersteld dat het 'niet automatisch continueren' identiek is aan fraudeopsporing en 'alle toeslagen stopzetten'. Er worden in de werkinstructie verschillende categorieën die van 2009 niet automatisch naar 2010 zijn gecontinueerd. Een van die categorieën betreft twee fraude onderzoeken [] en []. Het proces Automatisch Continueren betekent dat uit dienstverleningsperspectief de toeslag die in het huidige jaar geldt, automatisch voor de burger wordt doorgezet naar volgend jaar. Als er echter in het huidige jaar vraagtekens zijn over de rechtmatigheid van de toeslag, om dit niet automatisch te laten doorgaan. Voorkomen wordt dan dat a) mogelijk onterechte uitbetalingen worden gedaan die b) vervolgens worden teruggevorderd, dit bedrag kan oplopen op naarmate de toeslag langer wordt uitbetaald. Hiermee werd een extra zekerheid ingebouwd dat burgers zich actief opnieuw moeten aanmelden voor de toeslag. Vanuit toezichtperspectief kan dit gerechtvaardigd zijn, vanuit dienstverlening aan de burger kan dit een tegengesteld effect hebben. Gezien het ingrijpend karakter van deze keuze werd dit alleen bij uitzonderlijke gevallen toegepast. In 2010 is bij twee grote fraude-onderzoeken besloten om deels af te zien van massaal continueren indien het aanvragen betrof bij de te onderzoeken kinderopvangorganisaties. In beide onderzoeken zijn aanvragers geïnformeerd dat hun kinderopvangtoeslag voor de betreffende kinderopvangorganisaties lopende het fraude onderzoek werd opgeschort (uitsplitsen naar specifieke gevallen?). In het ene onderzoek zijn de ouders per brief geïnformeerd dat de toeslag niet naar 2010 is gecontinueerd. In het andere onderzoek is niet te achterhalen hoe de ouders geïnformeerd zijn. Deze kinderopvangorganisatie stond niet meer geregistreerd per 1 januari 2010. Overigens hebben deze beide casussen ook geleid tot strafrechtelijke veroordelingen (in beide gevallen houders veroordeeld, een van de gevallen ook meerdere vraagouders).

Met opmerkingen [] en []
aanpassen antwoord.

Vraag 6

*in het Behandelkader Green Lane 'De Rechters' (20-05-2016) wordt geschetst hoe aanvragers van toeslagen worden ingedeeld in een 'green lane' en een 'red lane', waarna ambtenaren die zichzelf 'De Rechters' noemen de aanvragers met hoog risico aan nadere controle onderwerpen. Hoe lang is deze werkwijze gebruikt?

Antwoord 6

De Green Lane betrof een validatieproces van het risicoselectiemodel. Dit is echter nooit geïmplementeerd. In het Green Lane-proces moesten behandelaars de informatie die zij kregen aangereikt zo objectief mogelijk toetsen en een oordeel geven over de juistheid van de selectie door het model. Er werden gedurende het Green Lane-proces geen aanvragen daadwerkelijk gecontroleerd op rechtmatigheid: er is geen informatie bij burgers of derden opgevraagd en bij de beoordeling van posten is geen sprake geweest van mutaties van de toeslag. De beoordeling heeft dan ook geen gevolgen gehad voor de aanvraag, maar diende als validatie van risicomodellen. Met verschillende tussenpauzes voor het modelleren van het systeem heeft dit proces in 2015 en 2016 voor de duur van ongeveer 1,5 jaar gelopen. 'De Rechters' is een informele, met de kennis van nu wat onprofessionele aanduiding van de medewerkers die dit proces ondersteunden. Benadrukt wordt dat dit geen gevolgen had voor de burgers zelf.

Met opmerkingen []
aanpassen

Vraag 7

*in het verslag van een MT-overleg van 18-07-2018 wordt gemeld dat 'tot 2013 is gerappelleerd. Vanwege de lage respons is toen besloten om niet meer te rappelleren en een stopbrief te sturen.' Heeft de Belastingdienst daarmee contra legem gehandeld? De wet schrijft immers voor dat altijd moet worden gerappelleerd.

Antwoord 7

Inderdaad is niet conform de wet- en regelgeving gehandeld. Zie ook de brief van 18 december 2019 ([kamerstuk 31066-568](#)):

"Toeslagen is voor andere werkprocessen in het overige toezicht en de handmatige aanvragen van burgers bezig deze in te richten conform de wet- en regelgeving van het rappelleren. Gebleken is dat in deze gevallen de huidige praktijk is dat de lopende toeslag na het verstrijken van de eerste reactietermijn van vier weken om stukken aan te leveren, tegelijk met de rappelbrief, wordt stopgezet. Indien de burger binnen deze "tweede" vier weken de bewijsstukken aanlevert wordt de toeslag met terugwerkende kracht toegekend. Deze werkwijze past niet in de rappelsystematiek zoals deze voortvloeit uit de wet- en regelgeving."

Daarnaast is er uitgebreid op rappelleren ingegaan in de brief van 4 februari 2020 in reactie op vragen van de Nationale ombudsman rondom rappelleren ([kamerstuk 31066 nr. 596](#)).

Vraag 8

*in bezwaarmodule GM-BZW43 van 21-01-2019 staat: 'Het komt voor dat een bezwaar is ingediend voor posten waarbij sprake is van fraude. In het geval van fraude wordt een post op de uitsluitlijst gezet. Vanuit toezicht kunnen ook posten op de uitsluitlijst worden geplaatst. Dit gebeurt massaal.' Hoe moet dit worden geïnterpreteerd?

Antwoord 8

Vanuit zowel toezicht als dienstverlening kan het wenselijk zijn om eerst de aanvraag nader te bekijken alvorens over te gaan op uitbetalen van een toeslag. Dit betekent dus niet dat er geen toeslag wordt uitbetaald, maar dat deze eerst wordt gecontroleerd om fouten te voorkomen. In de GM-BZW43 wordt aangegeven dat de behandelaar rekening moet houden met dergelijke uitsluitingen, juist om te voorkomen dat de burger onterecht geen (tijds) beslissing (beschikking) op zijn/haar bezwaarschrift ontvangt.

De term "massaal" verwijst naar de manier waarop plaatsingen op de uitsluitlijst tot stand kunnen komen. Dit kan ofwel handmatig (een voor een) of massaal (voor meerdere aanvragen). Bij een toezicht-onderzoek kunnen meerdere te onderzoeken aanvragen tegelijk op een uitsluitlijst geplaatst worden. Bijvoorbeeld (er wordt bijvoorbeeld vooraf gekeken of indien voor een groep aanvragers gecontroleerd wordt of de afgenomen uren kinderopvang overeenkomen met de jaaropgave van de kinderopvangorganisatie. Dit staat tegenover het handmatig plaatsen van een uitsluiting dat alleen individueel kan gebeuren.

Vraag 9

*in generieke module GM70 – Rappelleren (30-12-2019) wordt gesproken over 'gefaseerde invoering' van het versturen van een rappelbrief als bij aanvraag van bewijsstukken niet of onvolledig wordt gereageerd. Is rappelleren intussen volledig ingevoerd, en zo ja, hoe lang heeft de gefaseerde invoering geduurd?

Antwoord 9

Rappelleren is intussen volledig ingevoerd. In januari 2020 is de implementatie binnen de kantoorprocessen gestart en afgerond. Voor de geautomatiseerde processen is het geïmplementeerd op vrijdag 6 maart 2020. De gefaseerde invoering heeft bij elkaar maximaal één maand geduurd. Later, oktober 2020, is gebleken dat rappelleren bij Bezwaar telefonisch plaatsvond en indien de betrokkene niet bereikt kon worden werd er schriftelijk gerapporteerd. Sindsdien wordt altijd schriftelijk gerappelleerd. Eerder was sinds 2013 het rappelleren door de

Belastingdienst/Toeslagen vanwege de lage respons stopgezet. De Nationale Ombudsman heeft enige jaren later erop gewezen dat toch gerappelleerd moest worden in deze gevallen. Het heeft daarna helaas nog tot 2020 geduurd voordat het rappelleren daadwerkelijk is geïmplementeerd. Zie ook het antwoord op vraag 7 en met name de brief van 4 februari 2020 in reactie op vragen van de Nationale ombudsman rondom rappelleren (kamerstuk 31066 nr. 596).

Vraag 10

*Een algemenere vraag: hebben bovenstaande stukken verband met de FSV die inmiddels als systeem is stopgezet?

Antwoord 10

Voor zover is na te gaan en de kennis op dit moment reikt, is het enige verband met FSV in relatie tot bovenstaande stukken de signaallijst. De signaallijst werd gebruikt als een controlelijst. Het kon zijn dat er bij een BSN die op de signaallijst stond na controle sprake was van fraude. Indien er fraude werd vastgesteld, dan werd dit vastgelegd in het oude systeem PIT. De gegevens uit dit systeem zijn later, bij de komst van FSV, (deels?) overgezet naar FSV.

Vraag 11

*Tot slot: uit de stukken komt het beeld naar voren dat de nietsontziende fraudejacht al heel snel na invoering van het toeslagenstelsel is begonnen. De lijn lijkt te zijn geweest: bij vermoedens van fraude mensen direct op een uitsluitlijst zetten. Reageren ze niet op verzoeken om aanvullende informatie, dan worden zonder pardon de toeslagen stopgezet. 'Nihilstelling', zoals dat in ambtelijk jargon heet. Degenen om wie het gaat krijgen zelf niet te horen dat ze worden verdacht van fraude. Is dit ook jullie beeld?

Antwoord 11

Dat beeld is niet juist. Bovenstaande passages en vragen geven een gefragmenteerd beeld van de vele handhavingskeuzes die door Toeslagen zijn genomen. Keuzes rondom MAC, uitsluitlijst, afwijkend behandelen of Green Lane moeten niet verward worden en vormen geen fraudejacht. Extra controle is soms aangewezen al naar gelang het profiel van de aanvrager die wel of niet opzettelijk fouten kan maken in zijn toeslagenaanvraag. Toeslagen bedient een groot aantal uiteenlopende aanvragers en beoogt hendezee-aanvragers een passende behandeling te geven. Het overgrote deel van de toeslagaanvragers is te goeder trouw en daarom vormt fraudebestrijding een relatief klein onderdeel van het handhavingsspalet van Toeslagen. De aangehaalde passages uit de instructies zien op de afhandeling van het kleine deel van de aanvragers waarbij (een vermoeden van) fraude een rol speelde. Op het overgrote deel van de aanvragers was deze behandeling dus niet van toepassing. De hardheid van het stelsel maakte een dergelijke behandeling wel vaak ingrijpend waardoor het mogelijk is gemaakt om gedupeerde ouders te compenseren.

De fraudebestrijding heeft pas echt een eerste aanzet gekregen bij de herziening van het stelsel van gastouderopvang per 1 januari 2010 (Wet van 18 juli 2009, Stb. 2009/345). Een van de doelstellingen van deze wet was het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de kinderopvangtoeslag. Deze wetswijziging is daarna nog opgevolgd met andere wetswijzigingen van de Awir en de Wet kinderopvang, die er vrijwel uitsluitend op gericht waren om fraude met de kinderopvangtoeslag te bestrijden. Na het bekend worden van de Bulgarenfraude (begin 2013) is er ook aandacht gekomen voor de bestrijding van fraude met andere toeslagen, hetgeen onder meer heeft geleid tot de invoering van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit per 1 januari 2014 (Wet van Stb. 2013/567). Een ander kenmerk in die tijd was dat dienstverlening voorop stond, hetgeen er op een gegeven moment zelfs toe heeft geleid dat alle uitworpregels op 'uit' stonden. Achteraf kan ook worden gesteld dat deze werkwijze juist tot hoge terugvorderingen kon leiden, omdat vooraf geen controle plaatsvond op eventuele onbewuste of bewuste fouten in de aanvraag. Geld werd dus zo snel mogelijk uitgekeerd, maar bij controle achteraf bleek pas of dit geld niet (deels) onterecht was uitbetaald.

Met opmerkingen Check ook met
 en of dit in KPMG rapport zit
Plus signaallijst is geen FSV, duidelijker
aangeven

Met opmerkingen Signaallijst staat niet
in KPMG dus inderdaad benadrukt dat signaallijst
anders is dan FSV. belt

Met opmerkingen Uitsluitlijst is niet
stoppen. Uitsluitlijst is niet fraudelijst, ook geen
FSV. Duidelijker neerzetten.

Wel consequentie vanuit systematiek: controle
vaak een kleine fout met grote gevolgen (zie
hersteloperatie)