4 Themarapportage Nationaal dreigingsbeeld - toeslagendeel (FIOD)

160614 Themarapportage Nationaal Dreigingsbeeld (deel toeslagfraude) (aanb.memo).docx

160614 Themarapportage Nationaal Dreigingsbeeld (deel toeslagfraude) concept.docx

Toeslagen
Belastingdienst

Datum
10 juni 2016

Versienummer

Datum vaststelling

Vastgesteld door

Opdrachtgever
[redacted]

Auteur
[redacted]

Bijlagen
Concept themarapport toeslagenfraude

memo

Proces en inhoud themarapport toeslagenfraude

Aanleiding
Het team Strategische Opsporingsinformatie van FIOD heeft in het kader van het opstellen van het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 (NDB) een aantal themarapporten opgesteld. De themarapporten gaan o.a. over subsidiefraude, fiscale fraude, douane gerelateerde fraude en toeslagenfraude.
[redacted] heeft ons deze week gevraagd om te reageren op het themarapport toeslagenfraude.

Proces
Noch bij de keuze van het thema noch bij de totstandkoming van het rapport is iemand van Toeslagen betrokken geweest. Uit navraag blijkt dat [redacted] van de FIOD is bevraagd over toeslagen en uit het rapport blijkt dat gebruik is gemaakt uit informatie van openbare (onderzoeks-)rapporten, zoals het Effectonderzoek 2012. Het voorliggende concept bevindt zich in het reviewstadium en is als zodanig aangeboden aan de klankbordgroep NDB waarin 7 FIOD-medewerkers, 1 OM-medewerker, 2 Belastingdienstmedewerkers en 1 medewerker van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland deelnemen.

Inhoud
Het rapport beschrijft de werkwijze van toeslagen van een aantal jaren geleden. Hierin zijn de ontwikkelingen op het gebied van preventie en bestrijding van fraude niet of nauwelijks meegenomen. Op basis van dit beeld uit een (te ver) verleden is een toekomstbeeld geschetst met een indicatie van eventuele risico's die dit met zich meebrengt. Omdat de ontwikkelingen van de afgelopen jaren niet of nauwelijks zijn meegenomen, is de geschetste "toekomstdreiging" niet realistisch en ook feitelijk niet juist.

In het hoofdstuk Verwachtingen (Ontwikkelingen en gevolgen 2017-2021) wordt kort gerefereerd aan een aantal verbeteringen waarbij vervolgens wordt gesteld dat het stelsel te complex is en dat er een nieuw stelsel wordt ingevoerd om deze complexiteit te reduceren.

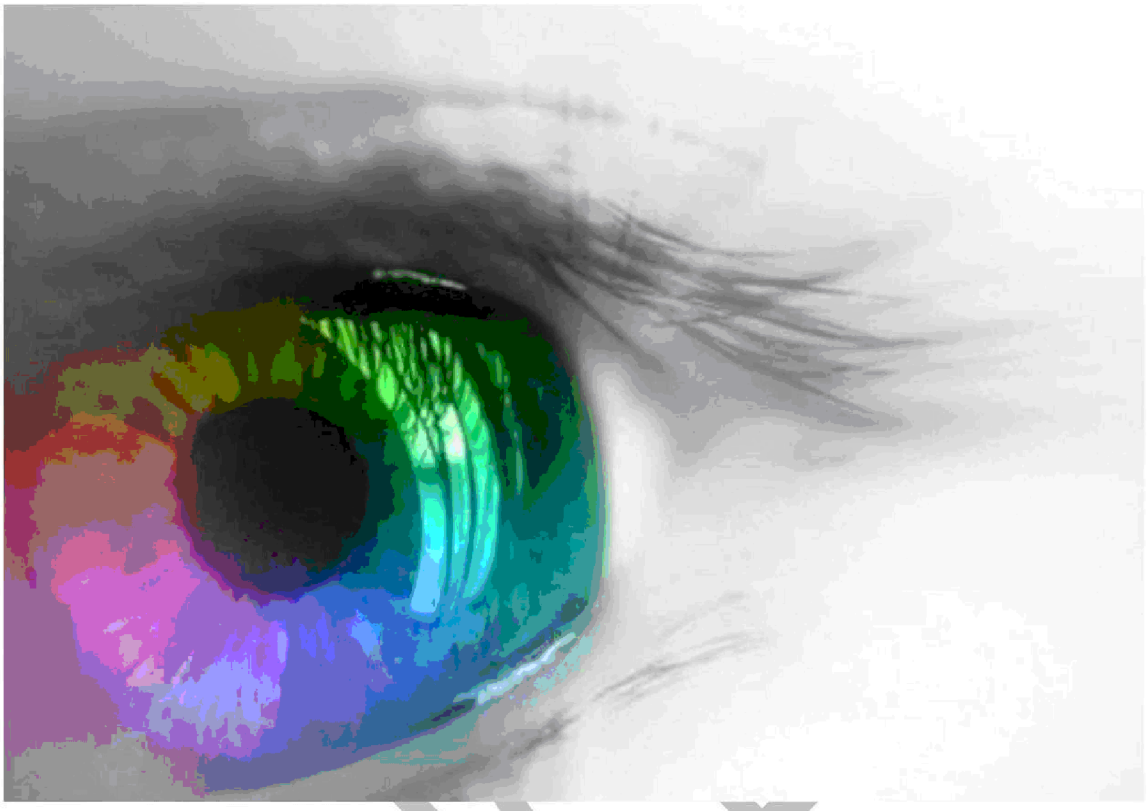
De afgelopen jaren is de handhaving van Toeslagen, met als belangrijk onderdeel fraudebestrijding aanzienlijk veranderd. De resultaten en de effectiviteit van deze verandering, waarbij Toeslagen veel heeft geïnvesteerd (en nog steeds doet) in het waar mogelijk voorkomen van fouten en misbruik, zijn door de Algemene Rekenkamer herkend en erkend door de fraudeaanpak van Toeslagen het predikaat "best practice" te geven.

Uiteraard iets waar we trots op zijn, maar ook iets waardoor wij ons afvragen of het passend is om toeslagenfraude in het Nationale Dreigingsbeeld van 2017 op te nemen. Ons inziens is dit niet passend.

Gevraagd besluit
Deelt het MT het standpunt dat het niet passend is om toeslagenfraude op te nemen in het Nationaal Dreigingsbeeld 2017?

Als het MT dit standpunt deelt is het voorstel om in gesprek te gaan met FIOD over zowel het proces als de inhoud van het conceptrapport met als doel het laten verwijderen van het thema toeslagenfraude uit het Nationaal Dreigingsbeeld 2017.

Gaat het MT akkoord met dit voorstel?



FIOD – Team Strategische Opsporingsinformatie

Thema rapportage Toeslagfraude t.b.v. NDB 2017 - concept

Toeslagfraude

FIOD

01-06-2016

CONC

1. Opdracht 2
Onderzoeksvragen en methoden van onderzoek 3
Domeinafbakening 3
2. Achtergronden Toeslagen 4
Toeslagen algemeen 4
Aanpak fraude 4
3. Ontwikkelingen in aard en omvang 6
Aard 6
Praktijk voorbeelden van toeslagenfraude 6
Omvang 7
4. Cross cutting issues 9
5. Huidige gevolgen voor de Nederlandse samenleving 10
6. Verwachtingen (ontwikkelingen en gevolgen) 2017 – 2021 12
7. Bronnen 13

CONCEPT

1. Opdracht

Op 24 april 2015 is aan de Nederlandse politie door het College van procureurs-generaal de opdracht verstrekt om een Nationaal Dreigingsbeeld 'Georganiseerde Criminaliteit' op te stellen. De doelstelling is in de opdrachtbrief als volgt verwoord: "*Er dient wederom een NDB te worden opgesteld. Het vierjaarlijkse NDB heeft agenderende waarde naar politiek en beleid, disciplinerende werking naar eigen organisatie, en stimuleert de toekomstgerichtheid. Het dient als 'anker' voor het beleid naar de aanpak van georganiseerde criminaliteit en vormt de basis voor het identificeren van meer jaren trends en het maken van strategische keuzes, met name bij het vierjaarlijks landelijk beleidsprogramma voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Ook voor de partners in de geïntegreerde aanpak van ondermijning vormt het NDB een 'sturingsanker'*" (Burg, G.W. van der;, 2015).

De opdracht bestaat uit het verrichten van een analyse van de huidige en toekomstige situatie en de belangrijkste kwetsbaarheden voor de Nederlandse samenleving in relatie tot criminaliteit met een georganiseerd karakter. Deze analyse moet bijdragen aan het vaststellen van beleidsprioriteiten in de nationale aanpak van georganiseerde criminaliteit door politie, justitie en relevante partners. Tevens dient de analyse informatie op te leveren over (andere) kwesties die in dit verband in de toekomst van belang kunnen zijn en waarvoor nadere informatieverzameling gewenst is.

De doelstelling van het NDB2017[1] is aldus tweeledig:

- Prioriteren: het onderbouwen van de selectie van criminele verschijnselen als speerpunt van beleid;
- Signaleren: het identificeren van nieuwe ontwikkelingen en het onderkennen van criminele verschijnselen waarvan de informatiepositie onvoldoende is ('witte vlekken') [redacted]

Voor vele criminaliteitsverschijnselen binnen dit onderwerp verticale fraude is de FIOD belast met de opsporing en de Belastingdienst als toezichthouder. Het is daarom ook logisch gevolg dat de beschrijving van deze criminaliteitsverschijnselen worden onderzocht en beschreven door de FIOD. Deze opgave is belegd bij het team Strategische Opsporingsinformatie (SOI). [redacted] FIOD is lid van de begeleidingscommissie van het NDB.

CONCEPT

[1] Vanwege onvoorzien oponthoud bij de opstart van het project is de start een half jaar vertraagd. De oplevering valt daarmee in 2017, vandaar de titel NDB2017 in plaats van NDB2016.

Onderzoeksvragen en methoden van onderzoek

Onderzoeksvragen

Voor het onderzoek naar verticale fraude zijn door de projectleiding NDB 2017 vier hoofdvragen opgesteld welke hieronder staan vermeld.

1. Welke nieuwe ontwikkelingen[2] hebben zich m.b.t. het criminele verschijnsel (thema) voorgedaan?
2. Wat zijn de huidige gevolgen van het criminele verschijnsel (thema) voor de Nederlandse samenleving?
3. Welke ontwikkelingen m.b.t. het criminele verschijnsel (thema) zijn te verwachten voor de periode 2017-2020?
4. Wat zijn de te verwachten gevolgen van het criminele verschijnsel (thema) voor de periode 2017-2020?

Verantwoording methodiek

In dit deelonderzoek is er gebruik gemaakt van de kennis en expertise van twee toeslagenfraude experts van de FIOD, er is dossieronderzoek gedaan en de relevante literatuur is bestudeerd.

Domeinafbakening

Dit deelonderzoek richt zich op toeslagenfraude, in het specifiek op de georganiseerdheid van dit type fraude. Dat wil zeggen, het betreft criminaliteit met een georganiseerd karakter die voldoet aan de volgende kenmerken: 1) structurele samenwerking tussen personen en bedrijven, 2) gezamenlijk financieel of materieel gewin, en 3) ernstige gevolgen voor de samenleving. Dit deelonderzoek is een vervolg op de bevindingen zoals beschreven in de FINEC dreigingsanalyse door [redacted] In dit onderzoek wordt er uitsluitend gekeken naar nieuwe ontwikkelingen op het terrein van toeslagenfraude.

CONCEPT

[2] *Nieuw sinds het vorige NDB, en ontwikkelingen in aard en omvang die van belang zijn voor de strategisch besluitvorming.*

2. Achtergronden Toeslagen

Toeslagen algemeen

Belastingdienst/Toeslagen is een dienst die als toezichthouder verantwoordelijk is voor de financiële afhandeling van aanvragen van toeslaggerechtigden. Wanneer iemand een zorgverzekering, een huurhuis of kinderen heeft dan kunnen mensen in aanmerking komen voor een bijdrage van deze kosten. Toeslagen zijn er in diverse vormen (Belastingdienst, 2016):

- Huurtoeslag is een bijdrage in de huurkosten van een woning. Het is een tegemoetkoming in de huurkosten die mensen onder bepaalde voorwaarden kunnen krijgen. De hoogte van de huurtoeslag hangt af van:

    - Leeftijd van aanvrager;
    - Het aantal gezinsleden;
    - De huurprijs;
    - Het (gezamenlijke) inkomen.

- Kinderopvangtoeslag is een bijdrage in de kosten van kinderopvang. De overheid vindt het belangrijk dat er een goede en financieel toegankelijke kinderopvang is, zodat ouders werk en opvoeding kunnen combineren. Overheidsbijdrage voor kinderopvang draagt hieraan bij en vele huishoudens maken er rechtmatig gebruik van. De hoogte van de kinderopvangtoeslag hangt af van:

    - Het aantal kinderen dat naar de opvang gaat;
    - Het soort opvang;
    - Het aantal opvanguren;
    - Het uurtarief;
    - Het (gezamenlijke) inkomen.

- Kindgebondenbudget is een bijdrage in de kosten voor kinderen tot 18 jaar. Deze ontvangen ouders naast de kinderbijslag. Kinderbijslag is de bijslag vanuit de overheid omdat de overheid het belangrijk vindt dat er mee betaald wordt aan de kosten die horen bij de opvoeding van kinderen. De hoogte van het kindgebondenbudget hangt af van:

    - Het aantal kinderen onder de 18 jaar;
    - Het (gezamenlijk) inkomen.

- Zorgtoeslag, dit is een bijdrage in de kosten voor de Nederlandse zorgverzekering. De overheid kan ondersteunen bij de betaling van een zorgverzekering. De hoogte van de zorgtoeslag hangt af van:

    - Het inkomen van de aanvrager (en partner).

Aanpak fraude

Mensen die opzettelijk onterecht toeslagen of inkomensafhankelijke regelingen aanvragen plegen fraude. De overheid heeft ruim budget vrijgemaakt om fraude met toeslagen aan te pakken. Het huidige kabinet Rutte-Asscher heeft fraudeaanpak bovenaan de agenda staan, zo zijn er op diverse gebieden maatregelen genomen (Rijksoverheid.nl, 2016):

- Toezicht en handhaving: preventieve maatregelen zijn effectiever dan achteraf het geld proberen terug te halen bij de fraudeur. Daarom is bijvoorbeeld de beslistermijn voor de aanvraag van toeslagen verlengd. Immers, door de langere beslistermijn kan de Belastingdienst extra controleren bij aanvragen met een verhoogd fraude risico. Het verlengen van de beslistermijn moet voorkomen dat de Belastingdienst ten onrechte geld uitbetaalt en het geld niet meer kan terugvorderen.
- Boete en straf bij bewust misbruik: de reikwijdte van feiten die beboet kunnen worden is uitgebreid. Hierdoor kunnen meer mensen als medeplichtigen worden aangemerkt, en kunnen ook zij een boete

CONCEPT

krijgen. Vervolgens is er de één bankrekeningmaatregel ingevoerd. Deze maatregel moet ervoor zorgen dat het niet meer mogelijk is dat iemand misbruik maakt van identiteitsgegevens van een ander en op die manier onterecht toeslagen ontvangt op een eigen bankrekening.
- Invorderen van verschuldigde belasting: doordat er meer samenwerking is tussen landelijke fraudeprojecten zijn fraudeurs beter op te sporen. Daarnaast wordt er ook meer relevante informatie gekoppeld zodat de Belastingdienst sneller en gemakkelijker weet wie er nog toeslagenschulden heeft en of de schuld betaald kan worden. Een voorbeeld hiervan is de automatische nummerplaatherkenning (ANPR) waarbij er bij een aanhouding snel gezien kan worden of iemand toeslagschulden heeft en of deze ter plekke geint kan worden.

In het verleden zijn er eveneens maatregelen genomen om toeslagenfraude tegen te gaan. Destijds ging de overheid uit van vertrouwen waarbij zij achteraf controleerde of mensen daadwerkelijk recht hadden op de toeslag die zij hadden aangevraagd. De nadruk lag vooral op de dienstverlening waarbij er minder oog was voor fraudepreventie.
Dit veranderde in 2010 door verschillende fraudegevallen. Zo werd op 14 april 2011 in de fiscale agenda het begrip systeemfraude geïntroduceerd (het misbruik maken van het systeem) en werden er maatregelen aangekondigd om deze vorm van fraude tegen te gaan. Deze maatregelen waren vooral gericht op het detecteren van fraudepatronen en het verhogen van de drempels bij het aanvragen van toeslagen.
Zo zijn door de Belastingdienst de volgende activiteiten ondernomen om systeemfraude tegen te gaan:
(1) het formeren van fraudeteams met de focus op toeslagenfraude;
(2) het inrichten van de anti-fraudebox waar signalen van systeemfraude worden onderzocht en waarin door 200 experts continue naar systeemfraude gespeurd wordt;
(3) het stoppen van fraude door het opsporen van fraudepatronen en het uitzetten van acties over de verschillende onderdelen van de Belastingdienst zoals bij Toeslagen en de FIOD;
(4) het controleren van bankrekeningnummers waarop voor meer dan de gebruikelijke aantallen burgerservicenummers betalingen van belastingen en toeslagen worden overgemaakt om na te gaan of de overboekingen wel legitiem zijn;
(5) bij digitale aangiften en verzoeken via DigiD wordt een controle uitgevoerd of de DigiD hoort bij het burgerservicenummer waarvoor de aangifte/het verzoek wordt gedaan. Dit gebeurd om te zorgen dat de mensen die de aanvraag doen dezelfde personen zijn als die het geld ontvangen;
(6) sinds 2012 werkt de FIOD met de Snelle Interventie Service (SIS), waarmee kleinere zaken worden opgelost met korte onderzoeken en snelle vervolging met als resultaat dat er meer kans is dat de onterecht ontvangen aanslagen teruggevorderd kunnen worden;
(7) aanvragers bij wie op grond van de risicoselectie het vermoeden bestaat dat er sprake is van een verhoogd risico op fraude, worden vanaf eind april 2013 uitgenodigd bij de balie van de Belastingdienst. Een andere mogelijkheid is dat zij een brief krijgen met het verzoek hun aanvraag te onderbouwen;
(8) aanvragers van kinderopvangtoeslag en huurtoeslag, over wie niet voldoende informatie beschikbaar was, zijn vanaf augustus 2013 uitgenodigd hun aanspraak aannemelijk te maken voordat een voorschot toegekend heeft (Belastingdienst/CKC, 2014).

Het kabinet Rutte-Verhagen heeft ook in het Belastingplan 2013 diverse maatregelen genomen tegen fraude, bijvoorbeeld:

- Fraudeurs die 2 keer de fout ingaan met toeslagen, krijgen vanaf 2013 een boete van 150%.
- De Belastingdienst stopt met de betaling van toeslagen als iemand niet reageert op het verzoek om buitenlands inkomen op te geven (Rijksoverheid.nl, 2016).

CONCEPT

3. Ontwikkelingen in aard en omvang

Het onderzoeksdomein toeslagenfraude, betreft verschijnselen van criminaliteit met een georganiseerd karakter, die voldoet aan de volgende kenmerken: 1) structurele samenwerking tussen personen en bedrijven, 2) gezamenlijk financieel of materieel gewin en 3) ernstige gevolgen voor de samenleving.

Aard

Praktijk voorbeelden van toeslagenfraude

Toeslagenfraude vindt in verschillende vormen plaats, in deze paragraaf zijn een aantal praktijk voorbeelden van toeslagenfraude beschreven. De modus operandi (MO) komen voort uit FIOD onderzoeken, daarnaast zijn er ook MO's opgenomen die zijn gesignaleerd door diverse Nederlandse gemeenten welke zijn beschreven door RTL (2013), ter illustratie zijn ook deze voorbeelden toegevoegd. De hieronder opgesomde MO's worden door de experts gezien als mogelijkheden van toeslagenfraude.

De MO's hebben altijd het doel om de gezinssamenstelling anders te doen voorkomen dan deze in werkelijkheid is, omdat dit een recht geeft op een hogere toeslag.

Inschrijving op een ander adres is hierin de meest voorkomende, zoals inschrijving van een kind bij één van de ouders of de ouders zogenaamd gescheiden woonachtig zijn, bij familieleden en gebruik van postadres.

Hieronder staan nog een aantal andere voorbeeld genoemd van MO's.

- Valse geboorteaangiften van tweelingen
  Er zijn situaties bekend waarbij buitenlandse vrouwen vergezeld worden door Nederlandse man die bij de gemeente aangifte doen van de geboorte van een tweeling van een vriendin. Na inschrijving van de kinderen bij de gemeente blijkt dat moeder en kinderen niet bestaan, en dat er valselijke aanvragen zijn gedaan voor kinderbijslag en kinderopvangtoeslag.
- Gastouderbureau
  Er blijken aanvragen te zijn van gastouderbureaus voor meer kinderen dan er daadwerkelijk geregistreerd zijn, daarnaast worden er per kind (te) hoge uren aan opvang aangevraagd. Opvang vindt vermoedelijk niet plaats, dan wel voor minder uren dan daadwerkelijk is gebruikt.
- Gebruik maken gegevens derden
  Een man vraagt huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag aan voor derden. Daarbij zijn de aanvragen valselijk opgemaakt en ingediend bij de Belastingdienst, omdat er bijvoorbeeld geen kinderen zijn of geen aanspraak gemaakt kan worden op toeslagen. Het geld wordt op diverse rekeningen overgemaakt en opgenomen door de verdachte waarbij in enkele gevallen de mensen voor wie de verdachte de toeslagen aanvraagt geen weet hebben van deze activiteiten.
- Kinderopvang
  Het blijkt dat er door mensen gezocht wordt naar ouders met (kleine) kinderen, zij worden benaderd met het aanbod om kinderopvangtoeslag te laten aanvragen. Personen die hiermee akkoord gaan geven hun persoonlijke gegevens af, zoals DigiD-codes en bankrekening gegevens. Vervolgens wordt er door de aanvrager onterechte aanvragen van kinderopvangtoeslag gedaan waarbij de aanvrager het grootste gedeelte van de toeslagen in eigen zak steekt.
- Eigen bijdrage
  Diverse ouders zijn door kinderopvanginstellingen gevraagd om kinderen voor meer uren aan te melden bij de opvang dan dat er daadwerkelijk aan opvang is verleend. Hierdoor wordt een deel van de kinderen aangemeld voor meer uren dan daadwerkelijk het geval is. De houders van de kinderopvanginstelling leveren bij de Belastingdienst overzichten aan waarin is opgenomen dat er een eigen bijdrage aan de ouders wordt berekend. De kinderopvanginstelling heeft vervolgens kinderopvang aangeboden met de mededeling aan de ouders dat voor deze opvang geen eigen bijdrage betaald hoefde te worden, hierdoor werd de opvang betaald met de door de Belastingdienst uitgekeerde kinderopvangtoeslag.
- Niet bestaande kinderopvanginstellingen
  In het verleden zijn er aanvragen van kinderopvang toeslag gedaan ten behoeve van niet bestaande

1866338 00611

kinderopvanginstellingen. Ook is het voorgekomen dat er kinderen staan ingeschreven bij een instelling, maar de kinderen maken geen gebruik van de kinderopvanginstellingen. En er situaties bekend waarbij de opvang wel plaats heeft gevonden, maar de aanvrager geen recht had op kinderopvangtoeslag omdat de aanvrager geen werk of een uitkering had.

De verschillende soorten toeslagen die er bestaan zijn hierboven beschreven. Kenmerk van toeslagenfraude is het valselijk opmaken en indienen van aanvragen van huur- en/of zorg en/of kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst.

Omvang

In de periode van 2012 tot en met 2015 zijn er door de FIOD 398 toeslagenfraudezaken (huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag) strafrechtelijk onderzocht. Acht van deze zaken voldoen aan het criterium georganiseerde criminaliteit, deze zaken staan hieronder schematisch weergegeven:

Tabel 1 Overzicht toeslagenfraude in georganiseerd verband

Type	Jaartal	Categorie	Verdachte NP	Verdachte NNP	Fiscaal Nadeel	Strafrechtelijk Nadeel
Kinderopvang	2012	Fiscaal	6	0	€ 546.410	€ 707.081
Kinderopvang	2012	Fiscaal	12	0	€ 2.400.000	€ 2.400.000
Kinderopvang	2013	Fiscaal	9	0	€ 3.700.000	€ 6.978.204
Kinderopvang	2013	Fiscaal	38	0	€ 213.802	€ 2.671.833
Kinderopvang	2014	Fiscaal	6	0	€ 2.267.127	€ 10.206.195
Kinderopvang	2014	Fiscaal	3	0	€ 932.015	€ 932.015
Kinderopvang	2015	Fiscaal	2	5	€ 2.971.483	nb
Kinderopvang	2015	Fiscaal	3	2	€ 1.044.464	nb

Bron: Gefis (Geïntegreerd FraudeInformatieSysteem FIOD)

Bovenstaande tabel laat het aantal toeslagenfraudezaken zien met een georganiseerd karakter. Het betreft 8 kinderopvangtoeslagfraudezaken. Weliswaar wordt er ook gefraudeerd met andere vormen van toeslagen, echter de georganiseerdheid is hierbij (nog) niet bewezen. Daarnaast zijn er ook toeslagenfraudezaken die niet strafrechtelijk onderzocht worden, vanwege de omvang van die fraude. Deze zaken zijn fiscaal afgedaan door de Belastingdienst.

De zaken bevatten kenmerken van georganiseerde criminaliteit. Deze kenmerken zijn terug te vinden in de volgende elementen:

(1) Een structurele samenwerking tussen personen.

(a) een taakverdeling tussen verdachten waarbij er verschillende rollen verdeeld worden zoals het ronselen van mensen die valselijke aanvragen in dienen,
(b) maar ook het ronselen van mensen die hun gegevens afgeven zodat de daders de valse aanvragen kunnen indienen,
(c) uit onderzoeken blijkt dat de structurele samenwerking ook terug te vinden is in dadergroepen die elkaar kennen en/of familie zijn en/of bij elkaar in de buurt wonen,
(d) in onderzoeken is in enkele gevallen geconstateerd dat het gaat om een bestaande subcultuur van daders met een niet Nederlandse achtergrond zij ronselen in veel gevallen slachtoffers met dezelfde achtergrond,
(e) tenslotte blijkt uit onderzoek dat er in veel gevallen een duidelijke taakverdeling is tussen de daders waar bij er bijvoorbeeld een initiator van de fraude is en daders die ouders benaderen en beïnvloeden, daders die de aanvragen doen bij de Belastingdienst en daders die de toeslagen op de rekening ontvangen en opnemen.

CONCEPT

(2) Er is er sprake van gezamenlijk financieel gewin.
(a) daders innen het geld dat zij ontvangen van de Belastingdienst door het valselijk aanvragen van toeslagen. Het geld wordt onterecht uitbetaald, of het geld wordt uitbetaald aan personen die er geen recht op hebben waardoor de rechthebbende toeslagen misloopt,
(b) uit onderzoek blijkt dat het geld dat bestemd was voor de rechthebbende moest worden overgemaakt naar de dadergroep, in sommige gevallen zelfs meer dan 50% van de ontvangen toeslagen. De daders wilde dit bedrag ontvangen omdat zij de aanvragen hadden verzorgd en daar een vergoeding voor wilde ontvangen,
(c) uit onderzoeken bleek dat er sprake was van een 'win-win situatie' waarbij meerdere daders in de groep samenwerkte om er financieel op vooruit te gaan. Deze 'win-win situatie' was tevens de motivatie om de valse aanvragen in te dienen bij de Belastingdienst.

(3) Tenslotte zijn de gevolgen van de fraude ernstig voor de samenleving.
(a) het gaat om hoge toeslagenbedragen die de Belastingdienst onterecht uitbetaald waarbij het vertrouwen in de overheid wordt geschaad. Immers, er is niet alleen imago schade, ook is er geld uitgekeerd aan mensen die daar geen recht op hebben en dus wordt de overheid gezien als een instantie die daar geen controle op lijkt te hebben, daarnaast moet er geld worden besteed aan preventie en het bestrijden van de fraude,
(b) in de gevallen waarbij de Belastingdienst heeft vastgesteld dat mensen valselijk aanvragen hebben gedaan en onterecht geld hebben ontvangen moeten het geld terug betaald worden. Echter, in veel gevallen hebben deze mensen al (hoge) schulden wat er toe leidt dat mensen (opnieuw) in de financiële problemen komen en geen uitzicht hebben om daar snel uit te komen. Daarnaast mogen zijn geen aanspraak maken op de belastingvrije voet wat maakt dat deze mensen slechts enkele tientallen euro's per maand kunnen aflossen. Hierdoor zijn zij nog vele jaren bezig met het aflossen van de schuld aan de Belastingdienst. Omdat deze mensen fraude hebben gepleegd is het niet mogelijk om aanspraak te maken op schuldhulpsanering, een hulp die zij vaak wel erg hard nodig hebben. Kortom, grote gevolgen voor (een deel van) de samenleving.

CONCEPT

4. Cross cutting issues

Corruptie

Corruptie binnen het domein van toeslagenfraude zou voor kunnen komen omdat een cruciale schakel bij het toekennen van een toeslag een ambtenaar van de Belastingdienst is, echter hiervan zijn geen aanwijzingen of vermoedens en ook wordt door de toenemende automatisering van de toekenning voor een toeslag het manipuleren door mensenhanden steeds minder mogelijk.

Een voorbeeld geeft de eventuele mogelijkheid van corruptie binnen toeslagenfraude weer: in een kinderopvangtoeslagfraude casus werd door de verdachte tegen diverse personen gezegd dat hij ambtenaren bij de Belastingdienst kende die alle aanvragen voor hem zou kunnen verzorgen. Het vermoede was dan ook dat er sprake zou kunnen zijn van een corrupte Belastingdienstambtenaar die werk verrichte voor deze dader. Deze melding is uitgebreid onderzocht door de Belastingdienst, na dit onderzoek bleek het verhaal van de verdachte onwaar. Er bleek op geen enkele wijze sprake van betrokkenheid van een Belastingdienstambtenaar.

Gebruik van digitale technologie

Bij toeslagenfraude wordt er gebruik gemaakt van digitale technologie. Zo wordt er in diverse zaken misbruik gemaakt van de DigiD-code. Er zijn situaties bekend waarin deze codes door mensen overhandigd worden aan de daders, die vervolgens de codes gebruiken om onterechte aanvragen te doen. Mensen zijn zich onvoldoende bewust van de gevoeligheid van DigiD-codes, hetgeen mensen die kwaad willen daar mee kunnen doen en de gevolgen die het misbruik van deze codes tot gevolg heeft. Met als resultaat dat er in diverse gevallen door daders gebruik is gemaakt van DigiD-codes, er onterecht aanvragen zijn gedaan, deze toeslagen terugbetaald moeten worden maar mensen niet het geld en de middelen hebben om deze schuld af te lossen en dus (diep) in de (financiële) problemen komen.

Criminele uitbesteding

Tijdens het analyseren van de strafrechtelijke onderzoeken bleek dat er gebruik gemaakt wordt van diverse expertisen die aanwezig zijn in een dadergroep om valse aanvragen te genereren. Zo zijn er dadergroepen die mensen benaderen om toeslagen aan te vragen, dit kunnen mensen zijn die in de buurt van de slachtoffers wonen, mensen of bedrijven die vertrouwen uitstralen zoals kinderopvang instellingen of daders die mensen onder druk zetten om onterechte aanvragen in te dienen. Vervolgens zijn er personen die de aanvragen digitaal indienen, en zijn er personen die het geld op de rekening ontvangen. Diverse personen binnen de samenwerking hebben verschillende rollen en verantwoordelijkheden.

Geweld

Van geweldstoepassing is niets gebleken.

CONCEPT

5. Huidige gevolgen voor de Nederlandse samenleving

Toeslagenfraude heeft gevolgen voor de Nederlandse samenleving op verschillende niveaus en gebieden. Zo kan het vertrouwen en de integriteit in overheidssystemen bij de samenleving afnemen, in het specifiek kan de Belastingdienst geschaad worden. Vervolgens kan de continuïteit van de uitbetaling van toeslagen in het geding komen. Daarbovenop schaadt toeslagenfraude de beeldvorming ten aanzien van zowel de Belastingdienst als de andere betrokken instellingen. En het is onwenselijk dat mensen die geen recht hebben op toeslagen dit geld wel ontvangen omdat zij fraude plegen en dus misbruik maken van de voorzieningen die in Nederland aanwezig zijn. Dit zijn onwenselijke gevolgen voor de Nederlandse samenleving en daarom moet toeslagenfraude voorkomen dan wel gestopt worden.

De huidige gevolgen voor de Nederlandse samenleving kunnen in een gevolgenmatrix schematisch worden weergegeven, zie het schema hieronder:

	Slachtoffer / soort gevolg	A. Gezondheid		B. Milieu	C. Overlast	D. Financieel	E. Ondermijning					
		A1. fysiek	A2. psy-chisch				E1. Rechts-pleging en rechts-orde	E2. Politiek/ open-baar bestuur	E3. Econo-mie	E4. Infra-struc-tuur	E5. Ver-weving	E6. Norm-besef
1	Individu	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1
2	Bedrijfsleven	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	9
3	Overheid	1	1	1	4	3	4	4	1	3	1	1
4	Systeem	1	1	1	4	3	4	4	1	3	1	1
5	Leefomgeving	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9

Toeslagenfraude kan resulteren voor overlast bij individuen en het bedrijfsleven, immers door de onterechte aanvragen moet er meer en strenger gecontroleerd worden door de Belastingdienst, hier kan de samenleving overlast van ondervinden. De overlast voor de overheid en het systeem is van grotere orde. De overlast voor de overheid is te vinden in de inspanning die de overheid moet leveren om de fraude en het misbruik te stoppen en te voorkomen. Het geld moet terug gevorderd worden en de daders moeten worden opgespoord, vervolgens moeten zij verantwoordelijk worden gehouden voor de fraude en waar nodig moet het onterecht ontvangen geld teruggevorderd worden. De overlast ten aanzien van het systeem zit in de aanpassing van het systeem om de fraude te voorkomen, waarbij het systeem aangepast zal moeten worden omdat het nu te complex is en mogelijkheden biedt voor misbruik en fraude. Het systeem moet dusdanig veranderen dat de fraude voorkomen kan worden, dan wel in een zo vroeg mogelijk stadium onderkent kan worden zodat de schade beperkt blijft.

De vermogensschade voor individuen en het bedrijfsleven is naar schatting enkele miljoenen. De schade voor de overheid en het systeem ligt hoger, een schatting is dat deze schade honderden miljoenen is. Deze schade

CONCEPT

bestaat uit het onterecht uitbetalen van belastinggelden, het opsporen van de fraude, de onmogelijkheid om geld terug te vorderen en het aanpassen van het systeem.

Binnen de rechtspleging en rechtsorde lopen de overheid en het toeslagen systeem reputatieschade op. In de media wordt geschreven over 'Nederland als pinautomaat', dit leidt ertoe dat Nederland gezien kan worden als een land waar de overheid onvoldoende controle heeft over het toeslagen systeem en onvoldoende kan bepalen welke aanvragen van toeslagen terecht zijn en welke onterecht zijn. Dit sluit aan bij het volgende onderwerp 'politiek en openbaar bestuur', immers de misplaatste reputatie waarbij Nederland gezien wordt als 'pinautomaat' heeft ook politieke gevolgen omdat het systeem van toeslagen is ingericht voor mensen die dit geld nodig hebben, en niet voor mensen die misbruik maken van deze financiële ondersteuning. Dit straalt weer af op de infrastructurele voorzieningen waarbij de infrastructuur van het aanvragen, controleren, uitbetalen en toetsen van toeslagen onder vuur komt te liggen omdat er misbruik van gemaakt wordt en uitbetaling in het geding kan komen. Dit kan schadelijk zijn voor mensen die afhankelijk zijn van de overheidsbijdragen.

Tenslotte wordt het normbesef van burgers aangetast door toeslagenfraude. Toeslagenfraude kan ertoe leiden dat de samenleving een beeld krijgt dat er door specifieke dadergroepen misbruik gemaakt wordt van het systeem, dat zij geld ontvangen dat niet voor hen is en dit vervolgens uitgeven aan allerlei goederen in Nederland of in het buitenland.

CONCEPT

6. Verwachtingen (ontwikkelingen en gevolgen) 2017 – 2021

Zoals hierboven beschreven zijn er in het verleden een tal van verbeterslagen gemaakt om misbruik en fraude met toeslagen te beperken. Dit zijn maatregelen aan zowel de kant van de wet- en regelgeving, als in de uitvoering en het toezicht, en de opsporing waarbij veel geleerd is van fraude zaken die de FIOD onderzocht heeft. Zo is er een landelijk register gekomen voor kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen waarin de gastouders en gastouderbureaus zijn opgenomen. Daarnaast worden er hogere kwaliteitseisen gesteld aan gastouders en gastouderbureaus. Tevens is het maximaal aantal af te nemen uren kinderopvang per kind verlaagd en is er veel kennis en kunde opgebouwd over fraudeconstructies bij zowel de Belastingdienst/Toeslagen en de FIOD. Deze kennis wordt gebruikt om het risicomodel van toeslagen te verbeteren.

Echter, ondanks alle verbeteringen en maatregelen is het huidige systeem complex. Dit geldt zowel voor burgers als voor bedrijven. Om het systeem minder complex en fraudegevoelig te maken, wordt er een nieuw systeem ingevoerd. Met de invoering van een nieuwe systeem wordt gestreefd om het gebruiksgemak voor ouders en bedrijven te vergroten, daarnaast wordt het maken van fouten en het fraude risico beperkt met als doel om de fraudemogelijkheden te minimaliseren.

Ter illustratie: binnen de nieuwe systematiek zijn twee pijlers ten aanzien van de kinderopvangtoeslag essentieel: (1) een rechtstreekse financiering van kinderopvanginstellingen en (2) een inkomensafhankelijke ouderbijdrage gebaseerd op een vastgesteld inkomen.

Het nieuwe systeem beperkt zo de ruimte voor fouten en fraude, daarnaast wordt de kans op samenspanning tussen vraagouders en kinderopvanginstellingen verkleind. Verder is er een nieuwe financieringssystematiek voorgesteld om de risico's in de tegemoetkoming van kinderopvang tegen te gaan. Hierbij zal o.a. gebruik gemaakt worden van de gegevens in basisregistraties, het vooraf vaststellen van het recht van ouders op overheidsbijdrage, intensief toezicht door controles en sancties, bekostiging op basis van facturatie in plaats van contracturen en een beter inzicht voor de ouder door gebruik van een digitale wallet.

CONCEPT

7. Bronnen

Interviews met twee toeslagen experts van de FIOD (2016)

Belastingdienst/CKC (2014). *Effectonderzoek handhaving toeslagen definitief*. Belastingdienst/Centrum voor Kennis en Communicatie | Onderzoek & Marketing.

Belastingdienst (2015). *Belastingdienst in Beeld – Factsheet.* (https://belastingdienst-in-beeld.nl/dossiers/organisatie-belastingdiensttoeslagen/factsheet-organisatie-belastingdiensttoeslagen/).

Belastingdienst (2016). *Belastingdienst – Toeslagen*. (http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/toeslagen/toeslagen).

[redacted] *Projectvoorstel Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017. Concept 1.* Zoetermeer: Politie intern.

Boerman, Frank; Grapendaal, Martin; Nieuwenhuis, Fred; Stoffers, Ewout;. (2012). *Nationaal dreigingsbeeld 2012. Georganiseerde criminaliteit.* Zoetermeer: KLPD-IPOL Zoetermeer.

[redacted] Opdracht Nationaal dreigingsbeeld. *Opdrachtbrief NDB.* Den Haag: College van procureurs-generaal.

Landman, R., Stoffers, E., & Verschuuren, E. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in internationaal perspectief : verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012.* Zoetermeer: Dienst IPOL.

[redacted] *Dreigingsanalyse financieel-economische criminaliteit in Nederland.* Den Haag.: Openbaar Ministerie.Functioneel Parket.

Rijksoverheid (2016). *Aanpak fraude met Belastingen en Toeslagen*. (https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-fraude-met-belastingen-en-toeslagen/inhoud/fraude-met-toeslagen).

RTL (2013). *Toeslagenfraude. Verhalen van aan de balie van de gemeente*. (htttp://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/toeslagenfraude-verhalen-van-aan-de-balie-van-de-gemeente).

CONCEPT