

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum

Betreft: Maatregelen ter bestrijding van fraude met toeslagen

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Geachte voorzitter,

Inlichtingen

@minfin.nl

In het verlengde van de brief van 4 mei jl, beantwoordt het kabinet met deze brief het verzoek van uw Kamer u de verdere maatregelen voor te leggen die het kabinet voornemens is te nemen bij de aanpak van fraude met toeslagen. Eerst wordt in algemene zin ingegaan op de gekozen systematiek van het verstrekken van toeslagen en het spanningsveld tussen dienstverlening en fraudebestrijding. Daarna wordt ingegaan op de te nemen extra maatregelen en maatregelen die het kabinet wil gaan verkennen. Tenslotte wordt een slotoverweging gegeven.

Ons kenmerk

DGB/2013/2417 U

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

Het toeslagenstelsel

De toeslagen zijn sociale voorzieningen, gericht op zorg, wonen en zorg voor kinderen. Het zijn daarmee beleidsinstrumenten voor arbeidsparticipatie, wonen en kinderen en met name voor inkomensondersteuning. Op 1 september 2005 is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) in werking getreden. Doel van deze wet was om het stelsel van inkomensafhankelijke regelingen van het Rijk voor burgers toegankelijker en transparanter te maken, het niet-gebruik te verminderen en de armoedeval scherper in beeld te krijgen.

Vanaf de inwerkingtreding van de Awir voert Belastingdienst/Toeslagen (B/Toeslagen) de toeslagen uit voor de desbetreffende ministeries. In de Awir wordt het proces beschreven van het aanvragen van een toeslag tot en met het definitief vaststellen ervan. Het (wettelijke) systeem is zo opgezet dat burgers aanvragen kunnen doen voor feiten die zich heel recent hebben voorgedaan, of zich in de toekomst nog moeten voordoen. Bij aanvragen via de burgerportal mijn.toeslagen.nl worden de bij de B/Toeslagen bekende GBA-gegevens van de aanvrager voorgevuld. De dienst heeft de verplichting die gegevens te gebruiken. Op dat moment beschikt B/Toeslagen niet over andere contra-informatie die nodig

is om de rechtmatigheid van een aanvraag direct te kunnen valideren. Dat gebeurt pas als na afloop van het jaar alle daarvoor benodigde gegevens beschikbaar zijn.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Het aantal aanvragen en mutaties dat B/Toeslagen jaarlijks moet verwerken, is groot. B/Toeslagen verstrekt elk jaar ca. 9 mln. toeslagen aan ca. 6 mln. huishoudens. Jaarlijks worden door B/Toeslagen ca. 1,1 miljoen nieuwe aanvragen en ca. 6,3 miljoen mutaties verwerkt. In totaal gaat het om ongeveer 12 mld euro (2011) dat aan toeslagen wordt uitgekeerd.

Ons kenmerk
DGB/2013/2417 U

Inherent aan het toeslagensysteem met een dergelijk massaal karakter is dan ook dat dit in hoge mate op vertrouwen is gebaseerd: er wordt betaald (voorschotten worden verleend) voordat controle heeft kunnen plaatsvinden. Na controle wordt, indien aan de orde, teruggevorderd. Dat ligt in de regel geruime tijd, tot wel twee jaar, na de momenten van uitbetaling. Dat was bij de opzet van het toeslagenstelsel een politieke keuze, en is het tot op heden gebleven. Tegelijkertijd maakt dit het systeem kwetsbaar voor misbruik. Dit levert een spanningsveld op tussen dienstverlening enerzijds en fraudebestrijding anderzijds.

Det spanningsveld zorgt er voor dat het kabinet in de afgelopen jaren steeds maatregelen heeft genomen om fraudepatronen te bestrijden. 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 het begrip systeemfraude geïntroduceerd.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

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.

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:

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
DGB/2013/2417 U

*'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.'*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 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

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

In de brief van het kabinet van 4 mei jl. is een opsomming opgenomen van de maatregelen die genomen zijn. Maar daar blijft het niet bij. Vanaf april 2013 is

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

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

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

⁸ Kamerstukken II 2012-2013, 17 050, nr. 428.

B/Toeslagen bezig om aanvragers waarbij er een vermoeden is dat zij een onjuiste aanvraag hebben ingediend, uit te nodigen bij de balies van de Belastingdienst. Als een aanvrager niet komt, dan wordt de toeslag gestopt en teruggevorderd. Op dit moment worden zo'n 2.000 aanvragers uitgenodigd een dezer dagen langs te komen.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
DGB/2013/2417 U

Maar deze maatregelen zijn niet genoeg. Daarom zal het kabinet extra maatregelen treffen mede naar aanleiding van de zaak rond de toeslagfraude door Bulgaren.

Extra maatregelen die op de korte termijn kunnen worden gerealiseerd

1. Versterking inzet risicoprofielen door gemeenten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft dit jaar risicoprofielen ontwikkeld op woonadressen, aan de hand waarvan gemeenten gericht huisbezoeken uitvoeren. De signalen worden actief met gemeenten gedeeld om effectieve controles mogelijk te maken. Verder voert BZK een uitgebreide kwaliteitsagenda uit.⁹ Deze wordt naar aanleiding van de huidige signalen verder versterkt en specifiek op de onderhavige problematiek toegesneden. Zo is het sinds de invoering van de centrale verstrekking voorziening GBA mogelijk om op centraal niveau patronen te herkennen die een signaal zijn voor gemeenten om hun inschrijfproces verder aan te scherpen. De wet Basisregistratie Personen (BRP) is in april door de Tweede Kamer goedgekeurd. Onderdeel van de Wet BRP is dat registratie plaatsvindt van niet-ingezetenen (RNI) – waaronder arbeidsmigranten. Ook wordt de mogelijkheid geïntroduceerd tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Dit zal leiden tot een nog meer sluitende registratie van personen die een relatie hebben met de Nederlandse overheid.
2. Niet langer een toeslagenvoorschot bij signaal gemeente. Bij een gemeente kan op basis van de ontwikkelde risicoprofielen het vermoeden bestaan dat er sprake is van een risico rond de inschrijving op een bepaald adres. In dat geval zet de gemeente het adresgegeven in de GBA in onderzoek. De systemen van de Belastingdienst worden zodanig aangepast dat het signaal uit de GBA automatisch kan worden verwerkt en geen toeslag meer wordt uitgekeerd totdat het gegeven in de GBA na onderzoek weer een actuele status heeft. Ook daarvan krijgt de Belastingdienst automatisch bericht, waarna de verstrekking van toeslagen wel of niet wordt hervat. De Belastingdienst en andere afnemers van gegevens uit de GBA kunnen bijdragen aan het onderzoek van de gemeente door het doen van terugmeldingen van informatie die zij hebben over de betreffende persoon en het betreffende adres. Ook de burger zelf heeft hierbij een rol: hij moet indien er een risico is gesignaleerd omtrent de inschrijving op verzoek van de gemeente alle informatie overleggen die nodig is voor het bijhouden van de GBA en kan ook zelf naar de gemeente gaan, of langskomen bij een van de balies van de Belastingdienst om aan te tonen dat de situatie wel klopt. Van de gemeente kunnen burgers die het betreft huisbezoek verwachten van een ambtenaar van de gemeente. Ook kan de Belastingdienst het initiatief nemen burgers uit te nodigen om naar een balie te komen om te bewijzen dat de verstrekte gegevens kloppen.

⁹ Kamerstukken II 2011-2012, 27 859, nrs. 57, 58 en 60 en Kamerstukken II 2012-2013, 27 859, nr. 62.

Daarbij geldt het adagium: 'No show, no money'. Deze maatregel vergt een aanpassing van art. 16 Awir.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
DGB/2013/2417 U

3. Gezamenlijk onderzoek Belastingdienst en gemeenten naar risico's in de keten. De hiervoor beschreven maatregel wordt ondersteund met een uitbreiding van de samenwerking tussen gemeenten en de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft in 2011 een anti-fraudebox ingericht waar signalen van systeemfraude worden onderzocht, fraudepatronen worden opgespoord en acties worden uitgezet over de verschillende onderdelen van de Belastingdienst om de fraude te stoppen. De Belastingdienst maakt afspraken met BZK (Agentschap BPR) en een aantal gemeenten om met hen afspraken te maken over samenwerking rond de anti-fraudebox. Met LOGIUS (ook onderdeel van BZK) bestaat een dergelijke samenwerking reeds.
4. Geen verlening voorschot bij verhoogd frauderisico. Recentelijk heeft de Belastingdienst/Toeslagen (hierna: B/Toeslagen) risicoprofielen geïntroduceerd, waarmee aanvragen met een mogelijk verhoogd frauderisico worden gedetecteerd. Deze aanvragen worden extra gecontroleerd. Deze maatregel heeft tot gevolg dat aanvragers langer op een voorschot moeten wachten, omdat de Belastingdienst moet wachten op gegevens van derden (bijvoorbeeld van kinderopvanginstellingen) en/of aanvragers naar de balie moeten komen om te bewijzen dat de verstrekte gegevens kloppen (bijvoorbeeld met werkgeversgegevens, die de Belastingdienst dan kan verifiëren). Ook hier geldt het adagium: 'No show, no money'. Deze maatregel legt een aanzienlijk beslag op de controlecapaciteit van de Belastingdienst.
5. Geen verlening voorschot aan een voor de Belastingdienst nieuwe aanvrager. Een toeslagenvoorschot wordt in beginsel niet toegekend indien de aanvrager bij de Belastingdienst nog niet bekend is. Dergelijke aanvragen worden in beginsel na afloop van het toeslagjaar uitbetaald, nadat de Belastingdienst de aanvraag aan de hand van de dan bekende en veelal vaststaande informatie heeft gevalideerd. Aanvragers die zich eerder met de vereiste informatie bij de Belastingdienst melden of waarvan het risicoprofiel laag is, kunnen zoveel eerder een toeslag krijgen als de aanvrager bij de Belastingdienst bekend is geworden. Het gaat dan bijvoorbeeld om burgers die 18 jaar zijn geworden of om een buitenlandse kenniswerker die bij een voor de Belastingdienst betrouwbare werkgever werkt.
6. Niet in behandeling nemen of opschorten van de uitbetaling van een voorschot bij ontbreken van een actueel adresgegevens. Ervaringen van B/Toeslagen laten zien dat het ontbreken van een actueel adresgegevens (bijvoorbeeld als gevolg van het niet (tijdig) doorgeven van een verhuizing) een frauderisico oplevert. Nu al keert de Belastingdienst geen voorschotten uit aan personen die als Vertrokken onbekend waarheen (VOW) staan geregistreerd. De Belastingdienst moet het geld nu vasthouden totdat betrokkene zich weer heeft geregistreerd. Als aanvullende maatregel zal wettelijk worden geregeld dat het recht op toeslagen in die situatie vervalt.¹⁰ Dit is ook een belangrijke prikkel voor betrokkenen om hun gegevens op orde te brengen en te houden.

¹⁰ Een vergelijkbare maatregel zal worden genomen voor de inkomstenbelasting.

Ter ondersteuning van de maatregelen 2 en 4 t/m 6 moet de Awir worden aangepast. Deze schrijft nu nog voor dat over de aanvraag van een toeslagenvoorschot binnen acht weken moet worden beslist. Voor het effectief uitvoeren van de hierboven beschreven controles zal meer tijd in moeten worden genomen. Zoals hiervoor al is aangegeven is het aantal aanvragen en mutaties dat B/Toeslagen jaarlijks moet verwerken, is groot. het vooraf handmatig opvragen en controleren van gegevens, waar gegevens niet altijd geautomatiseerd aanwezig zijn, en het eventueel uitnodigen aan de balie van aanvragers is zeer arbeidsintensief.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
DGB/2013/2417 U

Het kabinet stelt daarom voor de behandeltermijn voor het beslissen op een aanvraag voor een voorschot te verlengen (maatregelen 2 en 4). Ook moet B/Toeslagen de mogelijkheid krijgen een voorschot te weigeren en de aanvraag na afloop van het jaar in behandeling te nemen (maatregel 5). Tevens moet de Belastingdienst de mogelijkheid krijgen aanvragen te weigeren of stop te zetten in geval van vertrokken onbekend waarheen (maatregel 6).

De maatregelen 2, 4, 5 en 6 lijken vooralsnog per 1 januari 2014 geïmplementeerd te kunnen worden. Het kabinet zal daarom met voorstellen komen in het Belastingplan 2014, om de maatregelen in de Awir mogelijk te maken. De uitwerking van de verschillende maatregelen zal in nauw overleg tussen de betrokken departementen plaatsvinden. Dit zal ook nader overleg vergen met medeoverheden. Voorts is de financiering van de meerkosten van deze maatregelen voor de verschillende organisaties te bezien.

Deze maatregelen zullen ertoe leiden dat toeslaggerechtigden onder omstandigheden met een minder dienstverlenende B/Toeslagen worden geconfronteerd. Zij moeten dan mogelijk langer op een toeslag wachten omdat B/Toeslagen extra controles uitvoert. Ook zullen zij vooraf vaker bewijsstukken moeten overleggen waarmee zij aannemelijk kunnen maken dat zij recht op een toeslag hebben. Dat is de prijs die we betalen om dit deel van het socialezekerheidsstelsel houdbaar te houden.

Te verkennen maatregelen

1. Beperking terugwerkende kracht. Voor de kinderopvangtoeslag is eerder een aantal maatregelen getroffen om fraude en oneigenlijk gebruik aan te pakken.¹¹ Een van die maatregelen was van het beperken van de aanvraag met terugwerkende kracht. Zoals bekend, wordt per 1 januari 2014 de mogelijkheid met terugwerkende kracht kinderopvangtoeslag aan te vragen beperkt tot de lopende maand en de drie voorafgaande maanden. Een vergelijkbare beperking zou geïntroduceerd kunnen worden voor de zorg- en huurtoeslag en voor het kindgebonden budget. Het kabinet wil eerst onderzoeken wat hiervan de effecten per toeslagsoort zijn. Ook wordt onderzocht of de hiervoor beschreven maatregelen, kunnen worden toegepast op aanvragen met terugwerkende kracht.
2. Vooraf toetsen verzekeringsstatus zorgtoeslag. Op dit moment wordt door B/Toeslagen groepsgewijs per kwartaal ex post, getoetst wat de

¹¹ Kamerstukken II 2010-2011, 31 322, nr. 123

verzekeringsstatus van de zorgtoeslagaanvrager is. In het (online toegankelijke) zgn. RBVZ bestand is van iedere inwoner op enig moment bekend of hij een zorgverzekering heeft. Het hebben van een zorgverzekering is de wettelijke grondslag voor toekenning van de zorgtoeslag. Het kabinet onderzoekt of de ex post toets vervangen kan worden door een individuele ex ante toets. Bedacht moet worden dat er altijd een tijdsfrictie zal zijn tussen het aanvragen van een zorgtoeslag en het vermelden van een verzekerde in het RBVZ-bestand. Het gevolg daarvan kan zijn dat aanvragers langer moeten wachten. Ook is de vraag of een dergelijk systeem, gezien de omvang van het aantal zorgtoeslagontvangers, te beheersen is. Tenslotte geldt dat het gegeven "verzekerd zijn" niet wil zeggen dat de verzekerde ook daadwerkelijk zijn verzekering betaald; een zorgverzekering is betrekkelijk eenvoudig af te sluiten zolang de gegevens kloppen met de GBA.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
DGB/2013/2417 U

Slotoverweging

De te treffen en te verkennen extra maatregelen zullen niet voorkomen dat criminelen op zoek blijven naar de zwakheden in het systeem. Fraudeurs worden inventiever en gaan op zoek naar mogelijkheden om opgeworpen barrières te omzeilen. Zoals eerder is aangegeven is het systeem nooit 100% waterdicht te maken. De zaak rond toeslagfraude door Bulgaren, waarin inmiddels twee verdachten zijn aangehouden, is een voorbeeld hoe fraude evolueert en steeds geraffineerdere vormen aanneemt. Daarom zal het kabinet de ontwikkelingen van deze extra maatregelen volgen en zal het kabinet verkennen welke nadere maatregelen/alternatieven getroffen kunnen worden als dat nodig blijkt.

PM: Opnemen CVD

Mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Veiligheid en Justitie, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Wonen en Rijksdienst,

hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën,

mr. drs. F.H.H. Weekers