Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

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

Directoraat-Generaal Belastingdienst

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

Inlichtingen

@minfin.nl

Ons kenmerk
DGB/2013/2417 U

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

Datum
Betreft: Maatregelen ter bestrijding van fraude met toeslagen

Geachte voorzitter,

Met deze brief informeert het kabinet uw Kamer over de maatregelen die het voornemens is te nemen bij de aanpak van fraude met toeslagen. Eerst wordt ingegaan op de te nemen extra maatregelen. Daarna wordt in algemene zin ingegaan op de gekozen systematiek van het verstrekken van toeslagen in relatie tot fraudemogelijkheden.

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.[1] 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 verstrekkingsvoorziening 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 uw 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

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

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

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 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 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 adresgegeven. Ervaringen van B/Toeslagen laten zien dat het ontbreken van een actueel adresgegeven (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.[2] Dit is ook een belangrijke prikkel voor betrokkenen om hun gegevens op orde te brengen en te houden.

7. Beperking terugwerkende kracht. Per 1 januari 2014 wordt 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. Aangezien de volumes bij deze toeslagen groter zijn dan bij de kinderopvangtoeslag, wil het kabinet eerst onderzoeken wat de effecten hiervan zijn. Ook wordt onderzocht of de hiervóór beschreven maatregelen, kunnen worden toegepast op aanvragen met terugwerkende kracht.

Ter ondersteuning van de maatregelen 2 en 4 t/m 7 moet de Awir worden aangepast. Deze schrijft nu nog voor dat over de aanvraag van een toeslagenvoorschot binnen acht weken moet worden beslist. Het uitvoeren van de hierboven beschreven controles zal in de praktijk meer tijd in beslag nemen. Het aantal aanvragen en mutaties dat B/Toeslagen jaarlijks moet verwerken, is groot. B/Toeslagen verstrekt elk jaar ca. 8 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. Waar gegevens niet altijd geautomatiseerd aanwezig zijn, is het vooraf handmatig opvragen en controleren van gegevens en het eventueel uitnodigen aan de balie van aanvragers zeer arbeidsintensief.

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). Ook moet de Belastingdienst de mogelijkheid krijgen aanvragen te weigeren of stop te zetten in geval van vertrokken onbekend waarheen (maatregel 6).Afhankelijk van het onderzoek naar de uitbreiding van de beperking van de terugwerkende kracht zal ook daarvoor de wet moeten worden aangepast (maatregel 7).

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.

[2] Een vergelijkbare maatregel zal worden genomen voor de inkomstenbelasting.

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 Belastingdienst worden geconfronteerd. Zij moeten dan langer op een toeslag wachten omdat de Belastingdienst 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.

Gekozen systematiek in relatie tot fraude

De toeslagen zijn sociale voorzieningen, gericht op zorg, wonen en kinderen. Het zijn daarmee beleidsinstrumenten voor arbeidsparticipatie, wonen en kinderen en ook voor inkomensondersteuning. Zo wordt met de huur- en zorgtoeslag voorkomen dat mensen een te groot deel van hun inkomen kwijt zijn aan huur of premies zorgverzekering. De kinderopvangtoeslag ondersteunt de arbeidsparticipatie. In januari 2006 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 B/Toeslagen de toeslagen uit voor een aantal beleidsdepartementen. 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 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 vooringevuld. De Belastingdienst 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.

Inherent aan het systeem is dan ook dat dit in hoge mate op vertrouwen is gebaseerd. Dat was een bewuste politieke keuze. Tegelijkertijd maakt dit het systeem kwetsbaar voor misbruik. Dit levert een spanningsveld op tussen dienstverlening enerzijds en fraudebestrijding anderzijds.

Zoals hiervoor al is aangegeven verwerkt B/Toeslagen grote volumes, waarvoor korte doorlooptijden gelden. Dit laat zich alleen afhandelen in een in hoge mate gestroomlijnd en geautomatiseerd proces. Gezien de gekozen systematiek moet de aanpak van fraude daarbinnen worden ingepast. Binnen die randvoorwaarden heeft de Belastingdienst inmiddels tal van maatregelen getroffen om misbruik tegen te gaan. De Fiscale agenda van het kabinet was daarbij een belangrijke impuls. Onder meer in de Halfjaarsrapportages Belastingdienst is periodiek over de

stand van zaken gerapporteerd. Ook de kabinetsbrief van 4 mei jl. bevat een overzicht van maatregelen zoals die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd.

Tegelijkertijd blijkt dat fraudeurs inventiever worden en op zoek gaan naar mogelijkheden om opgeworpen barrières te omzeilen. De zaak rond toeslagfraude door Bulgaren, waarin inmiddels twee verdachten zijn aangehouden, is een voorbeeld hoe fraude evolueert en steeds geraffineerdere vormen aanneemt. De Belastingdienst is steeds alert om nieuwe signalen van fraude te detecteren en vervolgens maatregelen te treffen om die aan te pakken.

De toeslagen zijn, als onderdeel van ons totale stelsel van sociale voorzieningen, een groot goed. Met de verschillende toeslagen worden zorg en wonen betaalbaar gehouden en worden ouders met kinderen ondersteund. Het stelsel is alleen houdbaar als daarvoor in de samenleving voldoende draagvlak bestaat. Als te makkelijk misbruik van het stelsel mogelijk is, tast dat het draagvlak aan. Doet zich dat voor, dan is een nieuwe afweging te maken hoe het stelsel minder vatbaar te maken voor misbruik. Daarbij kan op enig moment ook de conclusie zijn dat binnen de grenzen van het huidige stelsel geen maatregelen meer mogelijk zijn om nieuwe vormen van fraude effectief te bestrijden. Met de hiervóór aangekondigde maatregelen beoogt het kabinet het evenwicht te herstellen tussen de met het stelsel gediende doelen, de dienstverlening aan burgers en een effectieve fraudebestrijding.

De ervaringen tot nog toe wijzen uit dat fraudeurs steeds mogelijkheden vinden om opgeworpen drempels te omzeilen en nieuwe vormen van misbruik van het toeslagensysteem ontwikkelen. Het systeem is nooit 100% waterdicht te maken. Overigens zullen ook alternatieven voor het huidige systeem altijd hun eigen frauderisico's kennen. Het kabinet zal de ontwikkelingen kritisch blijven volgen en uw Kamer maatregelen voorstellen indien nieuwe vormen van fraude het stelsel uit balans dreigen te brengen.

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