

16/4 11.15

BP/exclusief Douane

Ministerie van Financiën

→ watley were deze opzet  
noodzakelijk. gezet voor week in april  
inplannen - 11/4.

#### TER INFORMATIE

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

## notitie

Vragen staatssecretaris TenD mbt verbeterde  
fraudeaanpak

### Aanleiding

Onlangs heeft u – Staatssecretaris Van Huffelen – gevraagd wat de stand van zaken is van het nieuw te vormen fraudebeleid. Met deze notitie wordt de toezegging aan de TK voor een verbeterde fraudeaanpak toegelicht, wordt ingegaan op de brede fraudeaanpak en specifiek de aanpak bij Toeslagen. In de brief over FSV zal worden ingegaan op de fraudeaanpak en de trajecten die daar lopen. Daarnaast heeft u nog drie specifieke vragen gesteld die aan het slot worden beantwoord.

### Kern

#### Onderzoek fraudesignalen

Uw ambtsvoorganger heeft toegezegd om het fraudebeleid van de Belastingdienst te herzien. Deze toezegging zag specifiek op een analyse van de waarborgen bij de fraudeaanpak (meer specifiek de opvolging van fraudesignalen) en eventuele verbeteringen ten aanzien van die waarborgen en behelst niet zozeer een volstrekt nieuw fraudebeleid. De analyse wordt in juli afgerond en in september volgen de aanbevelingen. Om dit onderzoek voldoende zorgvuldig te doen, kan het niet sneller. Wel kunnen eerder intern deelresultaten worden gedeeld.

#### Een nieuw fraudebeleid belastingdienst breed

Het bestaande fraudebeleid bestaat uit een algemeen kader (de overkoepelende uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst) en de vormgeving daarbinnen door de verschillende directies van de Belastingdienst. Er loopt geen traject om het algemene kader aan te passen. Wel lopen (en starten) er verschillende trajecten om de fraudeaanpak binnen de Belastingdienst te verbeteren.

#### Specifieke fraudeaanpak bij Toeslagen

De fraudeaanpak bij Toeslagen is primair preventief gericht. Preventie is belangrijk om mogelijkheden tot misbruik tot een minimum te beperken. De focus bij de aanpak van fraude met toeslagen ligt bij het in georganiseerd verband samenspannen van aanvragers en facilitators en een aantal andere fenomenen zoals misbruik van LKR (Landelijk Register Kinderopvang) gegevens.

#### Conclusie

Er lopen verschillende verbetertrajecten om de fraudeaanpak binnen de Belastingdienst te verbeteren zoals het onderzoek fraudesignalen, een onderzoek naar fraudemeldpunten, FSV en een verbeterde aanpak facilitators.

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

#### Inlichtingen

T 04  
@minfin.nl  
www.minfin.nl

Datum  
6 april 2020

Notitienummer  
2020-0000069141

Auteur

Van

Uitvoerings- en  
Handhavingsbeleid

Kopie aan

Waarom duurt dit  
zo lang?

Welke  
onderzoek  
resultaten  
baten/zien

Welke verbetering?

## Toelichting

### Voorgeschiedenis

In de brief van 15 november<sup>1</sup> heeft voormalig staatssecretaris Snel het volgende aangegeven:

#### 7. Herzien van fraudebeleid Belastingdienstbreed

[...] werkelijke fraudeurs de aandacht moeten krijgen die noodzakelijk is en dat er stevig wordt opgetreden als fraude wordt vastgesteld. Op het moment dat er slechts vermoedens van fraude zijn binnen het reguliere toezicht moet er voldoende balans zijn en moeten burgers benaderd worden vanuit het idee van vertrouwen. Zo gelden er normen voor vastlegging en dossieropbouw. Naar aanleiding van de CAF-11 kwestie ga ik de fraudeaanpak verbeteren en naleving van de afspraken die er gemaakt zijn ten aanzien van vastleggingen en dossiervorming controleren. Ik wil dat duidelijk wordt vastgelegd welke beslissingen in een dossier zijn genomen en waarom deze beslissingen zijn genomen. In de verschillende fases van onderzoek, vanaf de controles van feiten en omstandigheden van risico's tot het corrigeren of vervolgen bij opzettelijke fouten, zijn er protocollen ten aanzien van dossiervorming en toezicht. [...]

#### Nadere toelichting van deze toezegging

In het toegezegde onderzoek kijken we of er voldoende waarborgen zijn bij het oppakken van fraudesignalen. Dit naar aanleiding van de vastgestelde vooringenomenheid uit het eerste rapport van Donner. De hoofdvraag is eigenlijk: als je ergens een stempel van mogelijke fraude krijgt, welke waarborgen zijn er dan om ervoor te zorgen dat we zo neutraal als mogelijk kijken en behandelen? Het onderzoek betreft een analyse van de waarborgen en eventuele verbeteringen ten aanzien van die waarborgen.

#### Bestaande fraudebeleid Belastingdienst breed

Daarnaast is er het *bestaande fraudebeleid*. Dus wat pakt de Belastingdienst op en waar zet de Belastingdienst op in. Er is een algemeen kader voor de gehele Belastingdienst voortvloeiend uit de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst, namelijk: we proberen fraude primair aan de voorkant te voorkomen, maar als er sprake is van fraude pakken we het aan. Dat is het kader waarbinnen directies invulling geven aan hun toezicht op mogelijke fraude of invulling geven aan hun toezicht op risicosignalen.

Er lopen op dit moment vier trajecten om de aanpak en processen binnen dit kader te verbeteren. De bijlage bevat een overzicht hiervan. Het gaat om:

- Het hiervoor genoemde onderzoek naar de opvolging van fraudesignalen.
- Er wordt in kaart wordt gebracht welke fraudemeldpunten er zijn binnen de Belastingdienst en hoe deze worden gebruikt. Als dat in kaart is gebracht zal worden gezien of hier verbeteringen nodig zijn.
- Het traject rondom FSV.
- Het borgen van een zorgvuldige aanpak van fraude via facilitators. Deze aanpak zal worden versterkt met de middelen die in de voorjaarsnota van 2019 hiervoor zijn bestemd.

Ten aanzien van het fraudebeleid is nog van belang om op te merken dat de concrete activiteiten daarbinnen op dit moment worden beïnvloed door de coronacrisis en genomen maatregelen in dat kader.

hoe?

#### Specifieke aanpak Toeslagen

Zoals is aangegeven is de fraudeaanpak binnen het genoemde kader grotendeels aan de directies zelf. Omdat u – Staassecretaris Van Huffelen – vragen heeft gesteld naar aanleiding van de verzamelbrief toeslagen lichten we hier de specifiek aanpak bij de directie Toeslagen toe. De fraudeaanpak toeslagen is, net zoals het Belastingdienst brede kader, primair preventief gericht. Preventie is belangrijk om mogelijkheden tot misbruik tot een minimum te beperken. Door op

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2019/20, 31 066 nr. 538.

zoveel mogelijk plaatsen zowel in de interne als externe keten compliant gedrag af te dwingen, wordt het moeilijk gemaakt bewust misbruik te maken van toeslagen. De focus bij de aanpak van fraude met toeslagen ligt bij het in georganiseerd verband samenspannen van aanvragers en facilitators. Hierbij valt te denken aan houders van een kinderopvangorganisatie die samenspannen met vraagouders door bijvoorbeeld te doen voorkomen dat een kind vier dagen opvang geniet, terwijl een kind in werkelijkheid maar twee dagen wordt opgevangen. Maar ook kan een facilitator voor meerdere vraagouders een aanvraag indienen waarbij er misbruik wordt gemaakt van gegevens uit het Landelijk register Kinderopvangcentra en Peuterspeelzalen (LRKP). Tot slot kan ook gedacht worden aan samenspanning tussen een verhuurder en huurders, waarbij de huurprijs op papier lager wordt gehouden zodat de verhuurders in aanmerking komen voor huurtoeslag.

Er vindt momenteel een herijking van het proces rondom de aanpak van facilitators binnen Toeslagen plaats. Hierin zal aandacht zijn voor de lessons learned, waaronder bijvoorbeeld het vierogenprincipe.

|| Wat doen we nu (wel)?

Andere fenomenen van fraude met toeslagen die worden onderkend zijn:

- Misbruik Landelijke Registratie Kinderopvangorganisaties gegevens (Individueel en in georganiseerd verband); het onterecht aanvragen van Kinderopvangtoeslag door gebruik te maken van LRK gegevens.
- Adres gelieerde fraude; het voordoen van een andere gezinssamenstelling dan de daadwerkelijke, feitelijke situatie met als doel het verkrijgen van (meer) overheids gelden waaronder Toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, Kind gebonden Budget en Kinderopvangtoeslagen).
- Overige fraude; categorie waarbij op individueel niveau fraude wordt gepleegd door bijvoorbeeld het inkomen opzettelijk laag te houden of huurbedragen aan te passen, om zo een (hogere) toeslag te verkrijgen dan waar recht op is.

Rode draad bij al deze fenomenen zijn de valse stukken die worden vervaardigd, waardoor een administratieve werkelijkheid wordt gecreëerd met als doel de daadwerkelijke, feitelijke situatie te verhullen en toeslag gelden te verkrijgen waar geen recht op bestaat.

#### Specifieke vragen

U heeft ook een 3-tal specifieke vragen gesteld. Bij deze vragen is ervan uit gegaan dat de vragen betrekking hebben op de toezegging van uw ambtsvoorganger m.b.t. het onderzoek opvolging fraudesignalen.

#### ➤ Wat is stand van zaken nieuw fraudebeleid?

Een kort overzicht van de acties/planning mbt opvolging fraudesignalen:

|                       |                                                                                                                                                                     |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 15/01                 | Startbijeenkomst met alle relevante directies.                                                                                                                      |
| 22/01                 | Vragenlijst uitgezet om informatie uit de directies te achterhalen.                                                                                                 |
| 22/02 (en iets later) | Antwoorden ontvangen van relevante directies.                                                                                                                       |
| Begin maart           | Analyse van antwoorden.                                                                                                                                             |
| 13/03                 | Centrale bijeenkomst om beelden met uitvoeringsdirecties te delen. Dit is helaas door de corona maatregelen niet doorgegaan Dit gaat nu schriftelijk en telefonisch |
| Begin april           | Vooroverleg Inspectieraad over betrekken andere inspecties.                                                                                                         |
| Maart/april           | Plannen en uitvoeren van interviews om nadere duidelijkheid te krijgen over het beleid binnen de directies.                                                         |
| Medio april           | Nav interviews conclusies directies vergelijken en totale beeld opmaken.                                                                                            |
| 15/05                 | Eerste concept.                                                                                                                                                     |
| Uiterlijk 30/05       | Bijeenkomst Inspectieraad om reacties van andere inspecties op onze aanpak te krijgen.                                                                              |
| Medio juli            | Opleveren rapport.                                                                                                                                                  |
| Augustus/september    | Beslissing over de aanbevelingen en infomeren TK.                                                                                                                   |

Recent is besloten om aan het onderzoek nog een externe blik door wetenschappers toe te voegen om zo beter te borgen dat er echt ook vanaf buiten naar de waarborgen bij de Belastingdienst wordt gekeken.

➤ Hoe kan het beleid eerder gereed zijn?

Het is lastig om het traject te versnellen omdat de planning al aan de krappe kant is en de COVID-19-maatregelen sommige stappen in het proces niet eenvoudiger maken. Wel kan intern eerder worden gecommuniceerd over deelresultaten en kunnen updates worden geven.

➤ Wat is de samenhang op inhoud en tijdpad met de FSV-brief?

In de FSV-brief zal een passage komen over het fraudebeleid van de Belastingdienst waarin ook wordt ingegaan op het hiervoor genoemde onderzoek. Dit is nodig om uit te kunnen leggen waarom FSV er is. De samenhang tussen het fraudebeleid en FSV is dat FSV een van de manieren is om signalen te registreren. FSV is dus een instrument in het fraudebeleid.

De planning is om de FSV brief uiterlijk 23 april te versturen, dit is dus eerder dan de afronding van het onderzoek naar de opvolging van fraudesignalen.

# Fraudetrajecten - Overzicht



1

## REGULIER

### Reguliere fraudeafwegingen per segment

→ De uitvoerende directies hebben flinke beleidsvrijheid om hun eigen afwegingen te maken in wat wel en niet wordt opgepakt aan fraudesignalen en binnen welke domeinen (bijv. fraude in zorgsector, ondermijning).

### Fraudelandschap

→ Overlegstructuur met  BD breed. Doel is meer uniformiteit en afstemming tussen de directies.

2

## VERBETERTRAJECTEN

### BIO

→ Waar komen signalen binnen en hoe dit te uniformeren en te monitoren.

### FSV

→ Systeem voor fraudesignalen

### Opvolging fraudesignalen

→ Waarborgen bij opvolging fraudesignalen. Voorkomen vooringenomenheid.

### Aanpak fraude facilitators

→ Borgen zorgvuldige aanpak van mogelijk georganiseerd misbruik m.b.v. facilitators

3

## LANGE TERMIJN ONTWIKKELING

### Fraudevisie 2021 e.v.

→ Op grond waarvan (capaciteits-) keuzes maken binnen het kader.

### Fraudefenomenen

→ Welke trends binnen fraude zetten we als BD breed op in.

→ andere systemen?

# 1. Regulier



## Reguliere fraudeafwegingen per segment



- wat is het doel?
- **Focus:** De uitvoerende directies hebben flinke beleidsvrijheid om hun eigen afwegingen te maken in wat wel en niet wordt opgepakt aan fraudesignalen en binnen welke domeinen (bijv. fraude in zorgsector, ondermijning).
  - **Ziet op:** Belastingen en Toeslagen
  - **Start- einddatum:** n.v.t.
  - **Raakt ook aan:** \*Fraudefenomenen waarbij juist blinde vlekken in beeld worden gebracht.  
\*Fraudevisie waarmee we een afwegingskader kunnen geven dat nu ontbreekt.
  - **Aandachtspunten:** Externe druk op onze prioriteiten

## Fraudelandschap



- ?
- **Focus:** Overlegstructuur met [ ] BD breed. Doel is meer uniformiteit en afstemming tussen de directies.
  - **Ziet op:** Belastingen en Toeslagen
  - **Start- einddatum:** N.v.t.
  - **Raakt ook aan:** Kan aan alle trajecten raken.
  - **Aandachtspunten:** Niet altijd goed benut

## 2. Verbetertrajecten



### BIO



- **Focus:** Waar komen signalen binnen en hoe dit te uniformeren en te monitoren.
- **Ziet op:** Belastingen en Toeslagen
- **Start- einddatum:** Jan – juli 2020
- **Raakt ook aan:** FSV en opvolging fraudesignalen. En samenwerking andere departementen (voor eigen verantwoording).
- **Aandachtspunten:** Scope en eigenaarschap.

+ selectie?

### FSV Systeem voor fraudesignalen



- **Focus:** Extern: Brief, KV en debat. Intern: Moet in lijn met AVG worden gebracht.
- **Ziet op:** Belastingen en Toeslagen
- **Start- einddatum:** Feb 2020. Brief 16 april. Traject loopt door.
- **Raakt ook aan:** BIO en fraudesignalen
- **Aandachtspunten:** Waar registreren we nu systeem uit de lucht is?

### Opvolging fraudesignalen



- **Focus:** Waarborgen bij opvolging fraudesignalen. Voorkomen vooringenomenheid.
- **Ziet op:** Belastingen en Toeslagen
- **Start- einddatum:** Jan – sept 2020
- **Raakt ook aan:** FSV en BIO
- **Aandachtspunten:** Stas TD wil sneller

### Aanpak fraude facilitators



- **Focus:** Borgen zorgvuldige aanpak van (mogelijk) georganiseerd misbruik m.b.v. een facilitator
- **Ziet op:** Belastingen en Toeslagen
- **Start- einddatum:** april-sept 2020
- **Raakt ook aan:** BIO en opvolging fraudesignalen
- **Aandachtspunten:** Heldere scope en rolverdeling, vormgeven uitbreiding t.b.v. aanpak ondermijning

### 3. Lange termijn ontwikkeling



#### Fraudevisie 2021 e.v.



- **Focus:** Op grond waarvan (capaciteits-) keuzes maken binnen het kader.
- **Ziet op:** Belastingen
- **Start- einddatum:** Moet nog starten
- **Raakt ook aan:** Reguliere fraudeafwegingen en fraudefenomenen.
- **Aandachtspunten:** Komen we vanwege incidenten tot op heden niet aan toe.

↓ waarom nog niet?

#### Fraudefenomenen



- **Focus:** Welke trends binnen fraude zetten we als BD breed op in.
- **Ziet op:** Belastingen en Toeslagen
- **Start- einddatum:** nvt
- **Raakt ook aan:** Fraudevisie
- **Aandachtspunten:** Nu vooral gebaseerd op expertmening, kunnen we dit nog objectiveren?

## Parafenoverzicht

### Werkmap

Onderwerp: [ ] 9141 Vragen staatssecretaris TenD verbeterde fraudeaanpak

Nummer: 2020-0000007775

Algemeen taakverzoek: BDG: verzoek aan [ ] om te paraferen [ ] 9-4

Document: Notitie - Vragen staatssecretaris TenD mbt verbeterde fraudeaanpak (2020-0000069141)

| Naam                    | Datum en Tijd     | Inbox                   |
|-------------------------|-------------------|-------------------------|
| [ ] (MT)                | 09-04-2020, 12:36 | [ ] Paraferen           |
| [ ] (MT)                | 09-04-2020, 10:59 | [ ] TSL Paraferen       |
| [ ] (COMM)              | 08-04-2020, 16:37 | COMM voor [ ] Paraferen |
| [ ] (BEDRIJF)           | 08-04-2020, 16:10 | [ ] C&F KOP Paraferen   |
| [ ] (BEDRIJF)           | 08-04-2020, 13:06 | [ ] C&F KOP Paraferen   |
| [ ] (UITVOERINGSBELEID) | 08-04-2020, 09:11 | [ ] UHB Paraferen       |