Fraudebestrijding en advisering over wetgeving

Inhoud

Inleiding

Het begrip fraude

Oorzaken en omvang van fraude

Fraude voorkomen en bestrijden

Samenvatting, conclusies en voorstellen

1911975 02824

1. Inleiding

Fraude is van alle tijden en de bestrijding daarvan ook. De Belastingdienst besteedt elk jaar expliciet aandacht aan fraudebestrijding en maakt er jaarlijks capaciteit voor vrij.
Eerdere beleidsnota's op dit gebied binnen de Belastingdienst dateren echter van vóór de eeuwwisseling. Het betreft hier de fraudenota's van 1996 en 1998.

Deze fraudenota's waren gebaseerd op de uitgangspunten voor het fraudebestrijdingsbeleid die in de jaren tachtig van de vorige eeuw binnen het ISMO-project (interdepartementale samenwerking voor bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik) zijn vormgegeven. Deze uitgangspunten waren de volgende:

- Preventie via minder ingewikkelde en minder fraudegevoelige wetgeving;
- Een dienstverlenende attitude;
- Breed toezicht en op correctie gerichte handelingen;
- Als sluitstuk repressieve bestrijding van fraude.

De relatie met het in de jaren negentig geïntroduceerde begrip 'compliance' lijkt dat het bevorderen van de compliance hetzelfde is als het tegengaan van fraude. Slechts de invalshoek is een andere (stimuleren van vrijwillige naleving versus tegengaan van bewuste niet-naleving). Het zijn twee zijden van dezelfde medaille.

De fraudenota 1998 bevatte een aantal praktische projecten op elk van de vier hierboven genoemde uitgangspunten. In het afgelopen decennium is de focus verschoven van een groot aantal kleinere projecten naar een klein aantal grotere projecten. Genoemd kunnen worden de thema's bouwfraude, vastgoedfraude, btw-carrousselfraude en laatstelijk het project buitenlands vermogen. In 2011 startte de Belastingdienst de zogenaamde anti-fraudebox, een virtueel organisatieonderdeel dat zich dagelijks bezighoudt met bestrijden en voorkomen van fraude.

Binnen het Team Handhavingsbeleid en vervolgens het Cluster Uitvoeringsbeleid is voor zover bekend geen visie ontwikkeld op de wijze waarop de fraudebestrijding (of non compliance) in de taken zou moeten zijn of worden ingebed. Een aantal omstandigheden maakt dat er op dit moment alle aanleiding is voor een meer fundamentele en samenhangende benadering van dit aspect in onze werkzaamheden. Deze omstandigheden zijn de volgende:

- De fraudebestrijding is een van de speerpunten in de Fiscale Agenda: fraudebestendigheid wordt genoemd als een van de drie dragende pijlers van het fiscale stelsel;
- Veel (ook publicitaire) aandacht voor fraudevormen die door de ondersteunende systemen van de Belastingdienst worden mogelijk gemaakt, met name de VT- en de toeslagenfraude;
- Het inzicht dat de systematiek van eerst uitbetalen en controle achteraf nieuwe vormen van fraude mogelijk maakt (of zelfs uitlokt);
- Van een aantal in de Fiscale Agenda genoemde maatregelen is achteraf gebleken dat daar vanuit de Belastingdienst al veel langer voor werd

gepleit. Blijkbaar wordt er op dit punt onvoldoende gecommuniceerd met of gehoor gevonden door de uitvoering.

- Ook komen er geregeld signalen van ongerustheid binnen over een vermeende onbalans tussen de inzet van horizontaal en verticaal toezicht.
- Uitlatingen binnen de Belastingdienst dat de dienstverlening doorschiet ten koste van het toezicht. Dat is op zichzelf te algemeen gesteld, want betere uitleg en goede servicekanalen gaan niet ten koste van naleving. Wel kunnen overwegingen als snelheid en het wegnemen van ergernissen (*'dissatisfiers'*) ertoe leiden dat de Belastingdienst in het massale proces zonder controle vooraf teruggaven of toeslagen uitkeert. Op dat punt wordt een onbalans gevoeld tussen enerzijds redelijke eisen van snelheid en gemak (passend bij een strategie van efficiënte bedrijfsvoering en proceskwaliteit) en anderzijds zekerheid en toezicht.
- Fraudebestrijding als activiteit is onderdeel van de handhavingsregie (HHR) van de Belastingdienst. Door middel van HHR krijgen belastingplichtigen een passende vorm van toezicht.
- De wetenschappelijke kennis over hoe mensen keuzes maken is de laatste jaren flink toegenomen. De sociale psychologie, neurowetenschappen maar ook inzichten op het gebied van keuzearchitecturen bieden nieuwe inzichten over de beïnvloeding van keuzes door mensen en daarmee ook voor de fraudebestrijding.

Deze overwegingen en omstandigheden hebben geleid tot het besluit binnen het cluster Uitvoeringsbeleid om apart in projectvorm aandacht te besteden aan het onderwerp fraude en fraudebestrijding. In een kleine groep heeft een bezinning plaatsgevonden op de kijk op fraude en de rol van het aspect fraudepreventie en fraudebestrijding in onze advisering.
Deze notitie is daarvan het resultaat.

2. Het begrip fraude: een brede definitie

Bij de Belastingdienst noemen we iets fraude wanneer de juridische criteria die van toepassing zijn bij de verschillende fraudedelicten (zowel de fiscale als ook de strafrechtelijke) van toepassing zijn. Als dat niet het geval is, dan is er in juridische zin in ieder geval geen sprake van fraude. Op zijn best krijg je dan te maken met termen als 'oneigenlijk gebruik' van regels of 'niet (in de regelgeving) beoogd gebruik'. In het laatste geval is bepalend dat het effect van een gedraging is dat iemand een belastingvoordeel geniet of een aanspraak verwerft die in strijd is met de bedoeling van de regels.

Een van de definities van fraude luidt als volgt:

Het misleiden, bedriegen of schenden van vertrouwen met als doel een oneerlijk of onrechtvaardig voordeel te verkrijgen.

Deze definitie lijkt aan te sluiten bij het algemene rechtsgevoel. Ze omvat in ieder geval meer dan alleen de strikt juridische benadering door het schenden van vertrouwen en het begrip 'onrechtvaardig' erin te betrekken. Schenden van vertrouwen sluit aan bij het leidende principe van de Belastingdienst: 'we gaan uit

van vertrouwen'. 'Onrechtvaardig' is ruimer dan 'oneerlijk' en impliceert ook wat wij bedoelen met 'oneigenlijk gebruik' of 'niet beoogd gebruik'. In dat geval is namelijk juist kenmerkend dat het niet rechtvaardig is dat iemand een belastingvoordeel krijgt of een andere aanspraak die niet voor hem bedoeld is.

Daarom gebruiken we de volgende definitie als werkdefinitie:

Er is sprake van fraude als iemand door schending van vertrouwen, misleiding, bedrog of onlogisch (maar legaal) gedrag voordeel behaalt of wil behalen terwijl hij weet of kan weten dat dit voordeel niet voor hem bedoeld is.

Toetsing op fraudegevoeligheid zou dan moeten inhouden dat we een regeling beoordelen op mogelijkheden van misleiding en bedrog en dat we nagaan of er voldoende waarborgen zijn die misbruik van vertrouwen tegengaan. Daarnaast is het nodig om na te gaan of de doelgroep waarvoor een regeling is bedoeld voldoende is omlijnd.

In de praktijk is vooral het onderscheid misbruik versus oneigenlijk gebruik van belang. Als er sprake is van misbruik heeft de Belastingdienst de mogelijkheid om iets te doen, bij oneigenlijk gebruik staat hij met lege handen. Om die reden moeten we dus bij het beoordelen van (voorgenomen) wetgeving op handhaafbaarheid ook en vooral goed letten op dit aspect. Oneigenlijk gebruik is vanuit deze optiek erger dan misbruik: belastingplichtigen zoeken naar allerlei (om)wegen die uiteindelijk ertoe leiden dat de verschuldigde belasting niet wordt betaald of de toeslag wordt uitgekeerd, terwijl duidelijk is dat dit niet de bedoeling is. Zodra een maatregel is geformaliseerd en gecodificeerd zijn de mogelijkheden om oneigenlijk gebruik te bestrijden niet meer aanwezig.

Andere noties die hier een rol spelen, zijn vragen rond de neveneffecten van een regeling: veel procedures, niet om gelijk te krijgen, maar om kostenvergoeding te krijgen. Of gedragseffecten waarvan vooraf is aan te geven dat ze zullen plaatsvinden en die een regeling duurder maken dan beoogd of ontdoen van effectiviteit.

Kortom, beoordeling op effectiviteit en onbedoeld gebruik is eerst van belang, dan beoordeling op ontwijken en constructies en tenslotte de simpele fraude.
In de praktijk werken we vaak in omgekeerde richting.

Een laatste opmerking over definities. In omschrijvingen van fraude voeren negatieve formuleringen doorgaans de boventoon. Het gaat om regels die mensen *niet* naleven, gedrag dat *on*rechtvaardig is, effecten die *niet* bedoeld zijn. We willen in dit document ook regelmatig de omkering maken. Welke effecten beogen we precies met een regel of proces? Hoe zorg je dat iedereen wel naleeft?

Positieve doelformuleringen geven een scherper zicht op de aanknopingspunten die we hebben om te bevorderen dat regels de effecten sorteren waarvoor ze zijn bedoeld.

Voor wat betreft fraude in relatie tot doelgroepen kan opgemerkt worden dat iedere norm zijn eigen doelgroep kent. Afgezien van het feit dat de norm vaak in algemene termen wordt geformuleerd slaat het effect van de norm – zeker als dit negatief is – neer op een nader aan te duiden concrete groep burgers of bedrijven. Verhoging van de accijns op sigaretten heeft geen effect op de niet-roker en het afschaffen van een belasting- of heffingskorting treft alleen degenen die tot nu van die korting profiteren. Om die reden is het van belang om bij het beoordelen van fraudegevoeligheid van wetgeving en het formuleren van beleid voor fraudebestrijding deze doelgroepen concreet in beeld te hebben. Het blijkt namelijk soms dat fraude gepleegd door de ene doelgroep ernstiger wordt beoordeeld dan fraude door een andere doelgroep, ook al is de impact even groot. Zo lijkt het erop dat toeslagfraude 'erger' gevonden wordt dan fiscale fraude, zolang die laatste onder de noemer van de 'sport' wordt gebracht. 'Hard werkende Nederlanders' kunnen zich meer permitteren dan uitkeringsgerechtigden, zo lijkt het. Ook kan een sociale norm in de tijd veranderen. Wat voorheen werd geaccepteerd kan op een bepaald moment onaanvaardbaar worden en andersom. De uitdrukking dat fraude 'keihard moet worden aangepakt' blijkt soms niet voor alle fraude te gelden. Het is dus zaak om met deze (politieke) realiteit rekening te houden.

3. Hoe groot is de fraude met belastingen, toeslagen en douanebepalingen eigenlijk?

Gegeven de aard van fraude is het lastig om de omvang van fraude te bepalen. Dat vereist zoeken buiten het licht van de lantaarn. Desalniettemin worden wel pogingen gedaan om de omvang van fraude in beeld te brengen. De omvang biedt allereerst een indicatie van het belang van fraudebestrijding naast de algemene notie over de noodzaak van fraudebestrijding. De omvang biedt tevens een aangrijpingspunt voor een leercirkel over de effectiviteit van fraudebestrijding. Daarmee biedt de omvang ten slotte ook een onderbouwing voor de activiteiten om fraude te bestrijden. Daarbij zijn verschillende methoden denkbaar: macro- versus micro-schattingen en kwantitatief versus kwalitatief onderzoek.

Zonder te pretenderen uitputtend zijn worden hieronder enkele voorbeelden genoemd hoe op verschillende terreinen binnen de Belastingdienst de omvang van fraude wordt berekend of onderzocht.

Binnen de handhavingsregie en het bij het opstellen van de stuurcontracten wordt steeds meer gestuurd op de effectiviteit van het handelen van de Belastingdienst. Hierbij zijn elementen als de 'tax gap' en 'compliance map' inmiddels gangbare elementen.

De Belastingdienst gaat de tax gap en de compliance map hanteren voor zowel de interne sturing op toezicht als de externe verantwoording hierover. Zowel voor landelijke als regionale activiteiten gaat de eis gelden dat voordat een toezichtactiviteit wordt uitgevoerd deze wordt getoetst aan de bijdrage aan het terugbrengen van de tax gap dan wel de toename van de compliance map. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een vooronderzoek naar de beoogde doelgroep, rekening houdend met de uitkomst van landelijke steekproeven en andere vormen van monitoring van de compliance. Inmiddels liggen er uitkomsten van landelijke

steekproeven bij de doelgroep van kleinere ondernemingen, waaruit blijkt dat het correctiepotentieel bij deze doelgroep, het 'nalevingstekort' in termen van handhavingsregie, een kleine € 10 mld bedraagt.

Een andere, meer kwalitatieve manier is het meten van de compliance via de Fiscale Monitor. Gegevens hieruit komen ook terug in het beheerverslag van de Belastingdienst.

Op BTW-gebied is recent via een geheel andere benadering een poging gedaan door de Europese Cie voor een kwantitatieve macro-schatting van de zogenoemde VAT tax gap op basis van de nationale rekeningen. In 2009 heeft de Cie een rapport uitgebracht die cijfers geven voor de omvang van de VAT gap binnen de Europese Unie in de jaren 2000- 2006. De Cie berekent de VAT-gap voor de onderzochte EU-lidstaten in 2006 (het laatste onderzochte jaar) gemiddeld op 12% van de theoretische BTW-opbrengst. In absolute termen bedroeg de geschatte VAT-gap in 2006 voor de EU als geheel ruim € 100 mld. De gemiddelde Vat-gap is sinds 2000 met 1%-punt gedaald. Voor Nederland is de VAT-gap geschat op 3% in 2006. Hiermee steekt Nederland zeer gunstig af ten opzichte van het gemiddelde voor de EU. In absolute termen bedroeg de VAT-gap € 1,3 mld in 2006. De VAT-gap in Nederland is blijkens het rapport overigens gedaald van 7% in 2000 tot de genoemde 3% in 2006. Eigen, interne schattingen van de Belastingdienst zijn evenwel dat BTW-fraude de Nederlandse Staat ca € 200 mln op jaarbasis kost.

Voor toeslagen geldt dat er niet specifiek of systematisch onderzoek is gedaan naar de fraude. Fraude komt onmiskenbaar bij de verschillende toeslagen voor. Omdat de fraude met de kinderopvangtoeslag het meest voorkomt en politiek veel aandacht krijgt is hierover meer informatie beschikbaar. Er zijn op dit moment bij de FIOD fraudeonderzoeken die 6.000 toeslagaanvragers betreffen. Het financiële nadeel dat daarmee waarschijnlijk gemoeid is, is zo'n 30 miljoen euro.

Bij Douane worden gegevens bijgehouden over bijvoorbeeld het aantal in beslag genomen verdovende middelen, sigaretten en wapens.

Samenvattend kan worden gesteld dat er bij de Belastingdienst gefundeerde indicaties beschikbaar zijn over de omvang van fraude. Ze zijn echter qua methode van totstandkoming verschillend van aard en daardoor moeilijk met elkaar te vergelijken.

4. **Omvang en oorzaken van fraude**

De redenen voor burgers en bedrijven om zich (bewust) niet te houden aan wet- en regelgeving lopen uiteen. In algemene zin is geld wel een centrale drijfveer: de eigen verrijking als doelstelling of simpelweg het proberen (al dan niet tijdelijk) financiële gaten te dichten. Dat is bijvoorbeeld bij toeslagen nog wel eens het geval.

Voor bedrijven kan verbetering van de concurrentiepositie een drijfveer zijn of het omlaag brengen van niet-productieve kosten, zeker als men financieel in het nauw zit (faillissementsfraude). Economische motieven voeren hier meestal de boventoon.

Bij burgers zien we meer uiteenlopende persoonlijke motieven. Denk bijvoorbeeld aan:

1. Weinig hebben en meer willen, bijvoorbeeld uit jaloezie op de buurman
2. Kansen zien om met weinig risico groot voordeel te behalen (calculerend gedrag)
3. Voor de sport: ik heb het geprobeerd en het lukt, dus nog een keer
4. Uiting van anti-gezag en anti-overheidsgevoelens
5. Gevoelens over gekrenktheid, onrechtvaardigheid en verongelijktheid

Bij zowel burgers als bedrijven kan in bepaalde subgroepen een lage sociale norm een belangrijke rol spelen bij het fraudegedrag.

Tegenover deze typologieën van motieven staan de mogelijkheden tot fraude als gevolg van de vrijheidsgraden die de sociaal/maatschappelijke norm, de regelgeving en de uitvoering ervan biedt. Een meer gelaagde indeling in die vrijheidsgraden kan zijn:

- onvolkomenheden in maatschappelijke doelstellingen van regelgeving: te vaag, regelgeving is niet het geëigende middel, belang is te groot versus beperkingen van het middel, etc. Daardoor is de grens tussen vergissen en fraude soms ook een hele vage. Mensen weten het dan niet precies en doen wat zij denken dat voor hen goed is. Een voorbeeld hiervan is het urencriterium bij ondernemers: daarvoor hoef je alleen maar een kruisje te zetten. Het ergste dat je kan overkomen is dat de faciliteiten die aan het ondernemer zijn zijn verbonden je uiteindelijk worden afgenomen.
- onvolkomenheden in afbakening en samenstelling van heffings- of toeslagengrondslagen in regelgeving en dergelijke; dit kan ook door te veel stappen, elementen of detailaspecten komen. Allemaal zeer vermoeiend en ondoorzichtig: waarom zou je dan niet meteen naar je eigen uitkomst gaan?
- onvolkomenheden in de wetgeving die het proces voorschrijft. In het geval van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen wordt uitgegaan van de (geschatte) actualiteit. Controle vooraf is niet mogelijk. Fraudeurs kunnen dan eerst veel geld bij elkaar halen, daarna zijn ze gevlogen.
- onvolkomenheden in het afhandelingsproces voor uitvoering. Deze kunnen komen omdat een proces niet logistiek handig is ingericht, controle niet plaatsvindt waar het wel zou moeten, etcetera. Dit kan zowel een zelfstandige bron van fraude zijn of een oorzaak dat de fraude niet op tijd wordt gesignaleerd.

Toetskader
Uit het het bovenstaande kunnen we destilleren wat we eigenlijk verwachten van regelingen en processen om eerlijk en rechtvaardig gebruik in de hand te werken. We kunnen een ideaalschets maken door een kader van eisen te formuleren.

- Maatschappelijke doelstelling van de regel is helder.
- De regeling is een doeltreffend middel om het maatschappelijke doel te realiseren.
- Het is duidelijk waarover we praten.
- Eenvoudige en evenredige toetsing vooraf is mogelijk.
- Toetsing op fraude legt geen onevenredige lasten op de goedwillende meerderheid.

Fraudebestrijding kent tegelijkertijd ook grenzen. De eerste reflex bij niet-naleving van regels is vaak, naast aanpassing of uitbreiding van regels, het toepassen of intensiveren van repressie, correctie en afschrikking. Om het ongewenste gedrag te laten verdwijnen, moeten detectie, bestraffing en de publiciteit daarover de oplossing bieden. Deze maatregelen kunnen echter gemakkelijk ook tot tegengestelde uitkomsten leiden. Twee groepen zijn hierbij van belang:

1. Ten eerste degenen die het onderwerp zijn van de repressieve en correctieve maatregelen. Bekend is dat de compliance-intentie na een boete vaak is gedaald. Dit hangt in de regel samen met het gegeven dat mensen zeer veel belang hechten aan *procedurele rechtvaardigheid*: hoe voelt men zich door de andere partij behandeld? Bekend is ook dat bij repressie de betrokkenen zich vaak verlaagd voelen. Dit roept de behoefte aan compensatie op. Dat zal meestal weer leiden tot precies het ongewenste gedrag dat men wilde bestrijden. Het compensatiegedrag kan weer aanleiding geven tot meer repressieve maatregelen, enzovoorts.
2. De tweede groep die op het netvlies moet worden gehouden, zijn degenen die zelf niet onderhevig zijn aan de repressieve of correctieve maatregelen, maar daar wel kennis van nemen. Ook bij hen zal de vraag spelen in hoeverre men de getroffen maatregelen als rechtvaardig beschouwt. Hoe verhouden de maatregelen zich tot het ongewenste gedrag? En in hoeverre ondervinden de welwillenden last van de maatregelen tegen de overtreders? Verder moet bij deze groep vooral niet de indruk worden gewekt dat non-compliance (in een gegeven context) wijd verspreid is, als dat niet het geval is. Anders zal de sociale norm dalen en de non-compliance toenemen.

Kortom, fraudebestrijding en het communiceren daarover moet met de nodige prudentie worden gehanteerd. De proportionaliteit moet in het oog worden gehouden en wellicht zijn er slimmere oplossingen denkbaar dan louter repressie. Ook enig realisme over de reikwijdte van fraudebestrijding is op zijn plaats. Het lijkt uitgesloten dat ooit alle fraude kan worden uitgebannen, net zo min als crimineel gedrag tot nul kan worden gereduceerd. Bij fraudebestrijding moet er bovendien altijd rekening mee worden gehouden dat het *waterbedeffect* kan optreden: verschuiving van problemen of risico's van de ene naar de andere situatie.

5. Fraude voorkomen en bestrijden

Wat kunnen we doen om fraude te bestrijden of – nog beter – te voorkomen? Bij de exploratie van mogelijkheden om fraude te voorkomen en te bestrijden, is het van belang een globale indeling naar soorten gedrag te hebben. Dan kan onderscheid worden gemaakt naar drie groepen:

1. Een groep die altijd naleeft;
2. Een overgangsgroep die de gelegenheid om te ontlopen te baat neemt als deze zich voordoet;
3. Een groep die actief kansen voor zichzelf creëert om de regels te ontlopen of te frauderen.

Bij fraudebestrijding gaat het er dan om wat je kunt doen om potentieel gedrag te stoppen dan wel om het te corrigeren en bestraffen. Minder gelegenheid biedt simpelweg minder kansen voor fraude. Om de acties van de Belastingdienst te structureren maken we daarom onderscheid tussen:

1. Preventie, dat wil zeggen de fase voordat mensen daadwerkelijk fraude plegen en
2. Herstel, dat wil zeggen en corrigeren en repressief bestrijden van gepleegde fraude en misbruik.

Waar denken we dan aan, welke activiteiten en vormen van fraudebestrijding? Hieronder wordt dat uitgewerkt. Daarna bezien we welke activiteiten we al verrichten, en zo ja, of dit al adequaat gebeurt en welke activiteiten we (nog) niet doen.

Activiteiten achteraf

Het achteraf correctief optreden kan pas plaatsvinden als er voldoende redenen zijn om een aangifte of verzoek handmatig te beoordelen. Die redenen daarvoor kunnen de volgende zijn:

- De aangifte wordt geautomatiseerd uitgeworpen als gevolg van de gehanteerde selectiesystemen en de daarin opgenomen risico-indicatoren. Wij hebben geen inzicht in de wijze waarop de risico-indicatoren tot stand komen, de afwegingen die daarbij worden gemaakt en de wijzigingsfrequentie daarvan. Voorstelbaar zou zijn dat de anti-fraudebox daarin een rol heeft respectievelijk zou moeten hebben. Signalen van nieuwe fraudevormen zouden in elk geval snel tot aanpassingen moeten leiden (leercirkel).
- De aangifte wordt geselecteerd op basis van ontvangen contra-informatie, bijvoorbeeld tips, renseignementen en derden onderzoeken. Wij hebben onvoldoende inzicht in de verwerking, beoordeling en (niet-) gebruik van deze informatie. Belangrijk aandachtspunt hierbij is de rol van intelligence. Zowel Douane als blauw als FIOD ontplooien intelligence-activiteiten.
- De aangifte wordt geselecteerd op basis van een (door ons of anderen) gekozen thema, bijvoorbeeld vastgoed, vrijplaatsen, hennepteelt.
- Uitworp als gevolg van het jaarlijkse controlethema, bijvoorbeeld aftrek hypotheekrente, buitengewone uitgaven.

Als bij de beoordeling van de aangifte blijkt dat sprake is van een bewust onjuiste aangifte komt, naast de inkomenscorrectie, de vraag aan de orde welke straf passend is, een boete of strafrechtelijke vervolging. Het antwoord op deze vraag wordt primair bepaald aan de hand van de Richtlijnen voor de aanmelding en vervolging van fiscale delicten. Het leidende principe is dat zaken pas strafrechtelijk worden aangepakt als die zaken "ertoe doen" en "maatschappelijke impact" hebben. Die afweging wordt in gezamenlijk overleg van Belastingdienst en Justitie gemaakt. De vraag daarbij is of die keuze voldoet in termen van optimale gedragsbeïnvloeding. Deze vraag wordt besproken met de FIOD (en het OM).

Tot het onderwerp straf behoort ook de afweging extra straf (*naming and shaming*) of lage straf (inkeerregeling). Voor zover bekend is er weinig politiek draagvlak voor *naming and shaming*. Dat hoeft het denken daarover natuurlijk niet te stoppen, bijvoorbeeld of dit daadwerkelijk bijdraagt aan de gewenste gedragsbeïnvloeding. Om dezelfde reden zijn vraagtekens te plaatsen bij de neiging de boete bij inkeer voor bepaalde gevallen te verhogen.

Tot het onderwerp boete behoort ook de vraag naar de invloed hierop van de uitgangspunten van het horizontaal toezicht. De zeer sterke afname van het aantal opgelegde boetes wordt altijd verklaard door te wijzen op de consequenties van het horizontaal toezicht. Dit is dan het ultieme gevolg van meer nadruk op de toekomst en minder kijken naar het verleden. Er moet blijvend gelet worden op een evenwichtige balans.

Er moet nog eens goed gekeken worden naar (het ontbreken van) de samenhang in het publicitair begeleiden van thema's en acties door de Belastingdienst en straffen en veroordelingen, al dan niet in combinatie met inkeermogelijkheden.

Ten slotte moet steeds de vraag de vraag worden gesteld wat de meest effectieve manier is om fraude te bestrijden: opsporen en straffen of het proces efficiënter organiseren in termen van aanpassing van wetgeving, bijvoorbeeld privégebruik auto of het afschaffen van aftrekposten. Hiermee komen aan de voorkant van het proces terecht.

Activiteiten vooraf

Als het gaat om preventie, zijn er verschillende dimensies:

- Acceptatie in de samenleving: meer acceptatie maakt naleving groter en de kans op fraude kleiner. Het is dus van belang te weten hoe de acceptatie van een (wets)voorstel zal zijn.
- Wat is de aard van de regelgeving zelf: Hoe duidelijk kan de regelgeving worden gemaakt? Werken we met regels tot op detailniveau of met globale normen? Door het dichttimmeren van regelgeving tot in de finesses kan ongewenst gedrag worden beschreven en worden uitgesloten. Daartegenover staat dat meer regels ook meer aangrijpingspunten voor ontduiken of erover te procederen.
- Open, maatschappelijk herkenbare en gedragen normen bieden de mogelijkheid van soepele inbedding in maatschappelijke processen en een kapstok voor een beroep

op het normbesef van de burger zelf. Aan de ander kant biedt een open norm waar deze niet past, juist een gelegenheid voor fraude en misbruik.

- Objectiveren van gegevens: in hoeverre staan de essentiële gegevens die nodig zijn voor uitvoering en controle onbetwistbaar vast? (burgers niet vragen gegevens te leveren, schattingen te maken etc.)
- Hoeveel gelegenheid is er in regelgeving en bijbehorende uitvoeringsproducten voor fouten of fraude? Bijvoorbeeld gesloten vragen, gebruik van algoritmen, signalering, blokkerende voorzieningen, afsluiten van te vrije interpretatie et cetera.
- Met welk gedrag kunnen de medewerkers van de Belastingdienst vooraf bijdragen aan voorkomen fraude? Omwille van afhandeling worden aanvragen op dit moment zonder menselijke tussenkomst ontvangen. Soms kan het echter gewenst zijn om wel persoonlijk contact te hebben.

Menselijk gedrag

Bij het ontwerpen van wetten, regels en maatregelen wordt bewust of onbewust nog vaak uitgegaan van een mensbeeld dat wel het 'Expected Utility Model' wordt genoemd. De mens als homo economicus. Deze mens gaat voor zijn eigen gewin en maakt rationele keuzes. Hij baseert zich daarbij op alle beschikbare informatie waar hij de hand op kan leggen, weegt alle plussen en minnen netjes tegen elkaar af en maakt tot slot de voor hem voordeligste keuze waarbij zijn geweten hem niet snel in de weg zal zitten.

Ook de reactie op niet-naleving van regels wordt meestal door dit model ingegeven. Regels worden aangepast en vaak uitgebreid. Repressie, correctie, afschrikking en publiciteit daarover worden toegepast. Deze aanpak kan in de praktijk echter nogal eens tot teleurstellende resultaten leiden.

De laatste jaren is vanuit de wetenschap steeds meer bekend geworden over het gedrag van mensen. Zo blijken wij veel meer te vertrouwen op ons gevoel bij het nemen van beslissingen dan op onze ratio. Het is nu eenmaal moeilijk om met grote hoeveelheden informatie om te gaan.

We kiezen ook zeker niet altijd voor het eigen gewin. Een rechtvaardige verdeling is voor veel mensen belangrijk. Zo willen we dat profiteurs worden gestraft, zelfs als dat onszelf geld kost (altruistic punishment). Gevoelens van billijkheid en rechtvaardigheid vormen vaak een belangrijkere prikkel dan de wil om voor jezelf het onderste uit de kan halen.

Mensen belonen voor het nakomen van bepaalde regels of het verrichten van handelingen kan een averechts effect hebben, omdat daarmee economische normen worden geactiveerd in plaats van sociale normen. We zijn dan sneller geneigd het bijltje erbij neer te gooien!

Onderzoek laat zien dat we het veel erger vinden om iets kwijt te raken dan dat we het fijn vinden om iets te krijgen. We haten onzekerheid en zullen daarom in het algemeen bij winstkansen risico's uit de weg gaan en in een verliessituatie juist risicozoekend zijn.

Zelfcontrole is een moeilijk punt. We kunnen ons stellig voornemen om iets te doen, maar als puntje bij paaltje komt het toch nalaten. We zijn sterk op het hier en nu gericht, niet op later, en zijn veel gevoeliger voor concrete, levendige informatie, dan voor droge, abstracte verhalen. Bovendien heeft de wijze van presenteren veel invloed op onze keuzes.
Ook de omstandigheden waarin mensen verkeren of worden gebracht hebben grote invloed het feitelijk gedrag. Al met al gaan keuzes regelmatig tegen de redelijke verwachting in. Er zijn bij de Belastingdienst veel voorbeelden bekend waarbij een flink percentage van een doelgroep geen teruggaaf of toeslag aanvraagt. Zelfs niet in situaties waarin mensen persoonlijk zijn geïnformeerd over hun rechten.

Dus: hoezo homo economicus? Ons zogenoemde impulsieve systeem is vaak veel sterker dan het reflectieve systeem.

Kennis over gedrag en gedragsbeïnvloeding zou een rol moeten spelen in de gehele beleidscyclus, bij het ontwerpen van maatregelen, de implementatie, de uitvoering en de evaluatie.

Gedragstoets en stresstest
Onderdeel van de uitvoeringstoets zou een gedragtoets moeten zijn. In hoeverre bevordert of belemmert de opzet van voorgenomen wetgeving het beoogde gedrag? Er moeten vragen worden gesteld als: is de maatregel eenvoudig te begrijpen voor burgers, is er een duidelijk handelingsperspectief, is een eventuele financiële prikkel (zie de eerdere opmerking) duidelijk herkenbaar en gaat deze boven een bepaalde drempelwaarde uit, hoe past de maatregel bij de sociale norm van groepen burgers, past de maatregel bij hun eigen doelen, zien zij de noodzaak in. De uitkomsten van de gedragstoets kunnen leiden tot adviezen om een maatregel aan te passen en tot het benoemen van interventies om de kans op slagen te vergroten.

In de sfeer van preventie moet alles op alles worden gezet om fraude te voorkomen door wetgeving die fraudebestendig is. Daarom pleiten we voor de introductie van een stresstest bij nieuwe wetgeving. Deze test zou alle denkbare situaties moeten simuleren waarin pogingen worden verricht om de nieuwe wetgeving te ontduiken of te ontwijken. Daartoe is het noodzakelijk dat experts bijeengeroepen worden die al deze situaties bedenken en aangeven of en in hoeverre de voorgenomen wetgeving daartegen bestand is. Pas bij een positief oordeel na de stresstest zou de wetgeving groen licht moeten krijgen. In ieder geval zou er een overzicht moeten komen van de risico's die we kunnen bedenken en de mate waarin die risico's kunnen worden afgedekt. Beleidsmakers en politiek krijgen dan in een vroeg stadium zicht op de werkelijke fraudebestendigheid. De stresstest zou een onderdeel moeten zijn van de uitvoeringstoets en moeten worden geregisseerd door DGBel.

De gedragstoets en de stresstest zijn twee zijden van dezelfde medaille. De gedragstoets beoordeelt voorgenomen regelgeving op gedragseffecten, prikkelt de regelgeving tot het juiste gedrag?
De stresstest is gericht op het tegengestelde, welke mogelijkheden biedt de regelgeving tot ongewenst gedrag?

6 Voorstellen en aanbevelingen

Op basis van het voorgaande kunnen een aantal algemene voorstellen en aanbevelingen geformuleerd worden:

Doel van regels

Het doel van een regel wordt vaak in negatieve formuleringen weergegeven. We gaan doelen en effecten ook in positieve termen formuleren. Daarmee krijgen we een scherper zicht op de aanknopingspunten die we hebben om te bevorderen dat regels de effecten sorteren waarvoor ze zijn bedoeld.

Eisen die we aan regels stellen

- De maatschappelijke doelstelling van de regel is helder.
- De regeling is het meest doeltreffende middel om het maatschappelijke doel te realiseren.
- Toepassing van de regel is duidelijk. De stappen zijn voor de doelgroep helder en concreet.
- Spanning tussen belang en beperkingen van het middel blijft beperkt.
- Het is duidelijk waarover we praten, dat wil zeggen dat de doelgroep, het onderwerp en het beoogde effect helder is geformuleerd en afgebakend.
- Eenvoudige en evenredige toetsing vooraf is mogelijk.
- Toetsing op fraude legt geen onevenredige lasten op de goedwillende meerderheid.

Beoordeling van regels

Bij het beoordelen van regelgeving op fraudemogelijkheden houden we deze volgordeaan:

1. beoordeling op effectiviteit en onbedoeld gebruik;
2. beoordeling op mogelijkheden voor ontwijken en constructies;
3. beoordeling op mogelijkheden tot "simpele fraude".

De gedragstoets

Als onderdeel van de uitvoeringstoets voeren we de gedragstoets uit. Die behelst de volgende vragen:

- is de maatregel eenvoudig te begrijpen voor burgers;
- is er een duidelijk handelingsperspectief;
- is een eventuele financiële prikkel duidelijk herkenbaar en gaat deze boven een bepaalde drempelwaarde uit;
- hoe past de maatregel bij de sociale norm van groepen burgers ;
- past de maatregel bij hun eigen doelen, zien zij de noodzaak in;
- zal hun kennis en vaardigheden toereikend zijn om de maatregel uit te voeren;
- leidt de maatregel tot verlies of winst voor burgers;
- zal de maatregel als rechtvaardig worden ervaren;
- hoeveel eigen activiteit wordt van burgers gevraagd, moeten zij zelf veel of weinig informatie aanleveren
- is er voldoende tijd om het gewenste gedrag te vertonen;

- is er al sprake van (gewenst of ongewenst) gewoontegedrag,
- in hoeverre speelt de fysieke omgeving een bevorderende of belemmerende rol.

De stresstest

We introduceren de stresstest bij nieuwe wetgeving, als onderdeel van de uitvoeringstoets. Deze test zou alle denkbare situaties moeten simuleren waarin pogingen worden verricht om de nieuwe wetgeving oneigenlijk te gebruiken, te ontduiken of te ontwijken. Experts bedenken zoveel mogelijk van deze situaties en bepalen of en in hoeverre de voorgenomen wetgeving daartegen bestand is. Pas bij een positief oordeel na de stresstest krijgt de wetgeving groen licht. Op deze wijze krijgen beleidsmakers en politiek in een vroeg stadium zicht op de werkelijke fraudebestendigheid. De stresstest zou een onderdeel moeten zijn van de uitvoeringstoets.