

Onderwerp: iOverheid en fraude onderzoeken
Van:
Datum: 10 november 2013

Inleiding

Zoals besproken in het kernteam van 26 juli jl. is het ketenbureau in september gestart met een tweetal onderzoeken. Het eerste onderzoek richt zich op het intensiever gebruik van de loonaangiftegegevens bij fraudebestrijding. Het tweede onderzoek richt zich op de betekenis van de iOverheid voor de toekomst van de loonaangifteketen. In dit memo wordt verslag gedaan van de activiteiten tot nu, de ontstane inzichten en de verdere aanpak.

Gebruik loonaangiftegegevens bij fraudebestrijding

Interviewronde en verkenning

Stap 1 van het onderzoek bestaat uit een interviewronde. Inmiddels zijn gesprekken gevoerd met een boete-fraude coördinator, een vertegenwoordiger van het MT Fraude, de antifraudebox, LTO, FIOD Rotterdam en Toeslagen van de Belastingdienst en met Handhaving en Gegevensdiensten van UWV. Een gesprek met het analyseteam gegevenskwaliteit loonaangifteketen (AGL) is nog op handen.

Daarnaast is kennis genomen van een aantal ontwikkelingen zoals de aanpassing van de Wet SUWI, het ambtswoning gesprek, 260 extra medewerkers bij UWV/SVB/Inspectie SZW, de ministeriële commissie Fraude en de daarbij behorende fiche gegevensuitwisseling.

Uit deze verkenning zijn de volgende voorlopige inzichten en vraagstukken ontstaan.

1. Een belangrijke vorm van fraude waar de loonaangifteketen mee te maken kan hebben, is faillissementsfraude. Kenmerkend voor deze vorm van fraude is het vlak voor een faillissement ontvreemden van middelen uit het bedrijf. Dit gebeurt soms ook door, of in combinatie met, het met terugwerkende kracht aangeven van nieuwe dienstverbanden (veelal gefingeerd) of loonsverhogingen bij bestaande dienstverbanden. Het gevolg is dat de werknemer hierdoor recht heeft op een (hogere) uitkering. Overigens wordt de verschuldigde loonheffing niet afgedragen. In het geval van systematische faillissementsfraude vindt dit plaats met voorbedachten rade en op grote schaal (de zogeheten ploffers). Ook kopen fraudeurs soms bijna failliete bedrijven op. Een deel van het ontvangen geld (het alsnog door de werkgever uitgekeerde loon of de door UWV uitgekeerde uitkering) wordt weer terugbetaald aan de failliete werkgever. Het aantal gevallen en de concrete schade van deze vorm van fraude is (ons) op dit moment niet bekend. In de diverse gesprekken kwam naar voren dat de fenomenen faillissementsfraude en gefingeerde dienstbetrekkingen toenemen.
2. Andere vormen van fraude waar de loonaangifteketen (indirect) mee te maken heeft zijn uitkeringsfraude, toeslagenfraude en identiteitsfraude. Bij uitkerings- en toeslagenfraude worden opzettelijk foutieve gegevens verstrekt door de burgers/werknemers op basis waarvan een uitkering wordt toegekend of een voorschot op een toeslag wordt betaald. Bij ID fraude is er sprake van opzettelijk oneigenlijk gebruik van een BSN.
3. Voor het verstrekken van een uitkering door UWV wordt in beginsel gebruik gemaakt van de polisadministratie. Bij het verstrekken van voorschotten voor toeslagen niet.
4. Bij toeslagen wordt gewerkt met risicoprofielen. De loonaangifteketen wordt vooralsnog niet gebruikt als bron voor de risicoprofielen.
5. Er is onduidelijkheid over het (spontaan) mogen uitwisselen van fraudesignalen tussen de Belastingdienst en UWV. Bij zowel UWV als bij de Belastingdienst bestaat wel een (of meerdere) meldpunt(en) voor het melden van fraude.
6. Het is op dit moment nog niet inzichtelijk hoe en tussen welke organisaties informatie over fraudesignalen op het gebied van loon/inkomen worden uitgewisseld.
7. Naast de aandacht voor individuele uitkeringsfraudeurs richt UWV Handhaving zich steeds meer op de bedrijven die frauderen. Dit is een kans om de samenwerking tussen de Belastingdienst en UWV verder te versterken.
8. Er is geen werkwijze voor het vlaggen of verwijderen van (vermoedens van) fraudegevallen in de polisadministratie. Hierdoor verspreidt de (vermoedelijk) foutieve informatie zich, met alle gevolgen van dien, steeds verder binnen en buiten de overheid.
9. Vernomen is dat bij de antifraudebox een lijst met fraudefenomenen bekend is. De antifraudebox heeft inmiddels contact gezocht met AGL.

Samenvattend

Wat opvalt is dat fraude een 'hot issue' is. Er is veel aandacht en er zijn veel initiatieven. Van de gegevens uit de loonaangifteketen wordt nog betrekkelijk weinig gebruik gemaakt om fraude op te sporen. Met vastgestelde of vermoedens van fraudegevallen wordt door de gehele loonaangifteketen heen nog weinig gedaan.

Hoe nu verder?

We willen in gezamenlijkheid met de diverse actoren de volgende zaken oppakken:

1. Het beantwoorden van de vraag of (spontaan) informatie (signalen over fraude) mag worden uitgewisseld tussen de Belastingdienst en UWV en zo ja daarover afspraken maken en laten bekrachtigen.
2. (Vermoedens van) fraude zichtbaar maken in de polisadministratie om 'in ieder geval' erger te voorkomen.
3. Onderzoeken of, en zo ja hoe dan, deze vorm van fraude zoveel mogelijk te voorkomen valt cq zo snel mogelijk ontdekt wordt.

Hoewel er meerdere vormen van fraude zijn, willen we ons in eerste instantie richten op faillissementsfraude en gefingeerde dienstverbanden. We willen de volgende acties initiëren:

1. In kaart brengen wat de huidige afspraken en procedures in de loonaangifteketen zijn rondom faillissementen. Hoe wordt informatie uitgewisseld? Vindt er direct onderzoek plaats naar het aangiftegedrag? Biedt de melding van betalingsonmacht aanknopingspunten voor het detecteren van mogelijke fraude? Welke criteria zien we verder bij de reeds bekende fraudegevallen? We zullen hierbij waar mogelijk (via het MT Fraude van de Belastingdienst) aansluiting zoeken bij het fische gegevensuitwisseling van de ministeriële commissie Fraude.
2. Onderzoeken of en welke juridische belemmeringen er zijn voor het (spontaan) uitwisselen van signalen van faillissementsfraude/gefingeerde dienstbetrekkingen tussen de Belastingdienst en UWV en hoe deze op te lossen.
3. Een plan van aanpak opstellen en een procedure uitwerken voor het 'vlaggen' van (vermoedens van) fraudegevallen in de polisadministratie. UWV Gegevensdiensten is reeds bezig de mogelijkheden rondom 'ambtshalve verwerken' te onderzoeken. Het vlaggen van fraudegevallen past goed in dit traject, zoals ook is vastgesteld in ons gesprek met UWV Handhaving en Gegevensdiensten d.d. 18 oktober.

iOverheid

De toekomst van de loonaangifteketen kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen rondom de iOverheid. Net als de loonaangifteketen kenmerkt de iOverheid zich door verknoopte informatiestromen en de daarbij behorende noodzaak tot organisatieoverstijgende samenwerking. Onderwerpen als privacy, informatieveiligheid, transparantie, de (regie)rol van de burger en eigenaarschap zijn onderwerpen die ook bij de loonaangifteketen spelen. Daarom is het nodig om de betekenis van de iOverheid te duiden voor de loonaangifteketen. Doel is te komen tot een stip op de horizon en koers te bepalen richting 2020. De in dit onderzoek opgedane inzichten kunnen daarbij helpen.

Activiteiten

Het onderzoek zijn we gestart met een verkenning. We hebben diverse gesprekken gevoerd (iBelastingdienst, PBLQ, het Centrum voor Informatieveiligheid en Privacy, TNO, IBM, het rijksinnovatielab en adviseurs van het SGO-3 project (versnelde effectieve inzet van basisregistraties)) en kennis genomen van diverse ontwikkelingen.

Doel van de verkenning is enerzijds natuurlijk kennis vergaren over de stand van zaken opdat we het 'wiel niet opnieuw uit gaan vinden' en aan kunnen sluiten bij lopende initiatieven en reeds opgedane kennis. Maar tegelijkertijd proberen we ook onze praktijkervaring vanuit de loonaangifteketen te verbinden met de vraagstukken die onderwerp van discussie of onderzoek zijn op andere plekken binnen de overheid.

Omdat de iOverheid zo complex is, zien we dat er op veel plekken, door veel verschillende actoren over diverse aspecten van de iOverheid wordt gesproken. De onderwerpen informatieveiligheid, governance (wie bepaalt?) en financiering (wie betaalt?) staan hoog op de bestuurlijke agenda's. Op al

deze onderwerpen zien we veel losse initiatieven en, wellicht ogenschijnlijk, weinig verbinding. Een voorbeeld is bijvoorbeeld het taskforce BID en het CIP. Voor de niet ingewijden is het ingewikkeld te snappen waarop beide initiatieven zich onderscheiden van elkaar. Een ander voorbeeld van een soms versnipperde digitale overheid is de communicatie naar de burger (filmpje toeslagen en GBA campagne) en tegenstrijdige wetgeving.

Een ander 'hot' item is ketensamenwerking. We merken bijvoorbeeld door de informatieverzoeken die op het ketenbureau binnenkomen dat het bewustzijn toeneemt als het gaat om de verwevenheid van informatiestromen binnen de overheid en onderlinge afhankelijkheden. Dat juichen we zeer toe! Wat ons daarbij minder enthousiasmeert is de vraag om bijvoorbeeld 'checklistjes' voor ketensamenwerking. Ketensamenwerking is meer dan een lijstje afvinken zoals we 'the hard way' geleerd hebben. In onze gezamenlijke visie hebben we uitgesproken een kenniscentrum op het gebied van ketensamenwerking te willen zijn. Het lijkt ons zeer gewenst dat iedereen vanuit de loonaangifteketen de 'lessons learned' actief uitdraagt in de contacten met andere overheidspartners.

Uit de verkenning, die nog niet afgelopen is, zijn de volgende constatering verder nog noemenswaardig:

- We zien dat in de discussies over het stelsel van basisregistraties de focus steeds meer komt te liggen op de gegevens ipv op de registraties (de zogeheten basisgegevens). Dit lijkt een zinvolle ontwikkeling mits niet verondersteld wordt dat met de basisgegevens de gehele informatiebehoefte van de overheid is afgedekt. Of dat voor de overige gegevens principes, als 'eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik', worden losgelaten. Dit onderwerp is, ook gezien de doorontwikkeling naar BLAU, goed om nauwlettend te volgen.
- Over het 'eigenaarschap' van de gegevens en de rol van de burger daarbij (Zou de burger de regie moeten hebben over zijn of haar gegevens? En zijn dat dan ook de gegevens die we binnen de loonaangifteketen verwerken?) lopen de meningen erg uiteen. De uitkomst kan verstrekkende gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk van de loonaangifteketen.
- Van iedereen die we vragen of we in 2025 nog op deze schaal en deze manier gegevens uitvragen, krijgen we 'nee' te horen. Hoe wel dan, is natuurlijk de vraag.

De voorlopige verkenning samengevat zien we de vraagstukken van de iOverheid zich concentreren rondom juridische dilemma's en organisatorische dilemma's.

Vervolg

Daar fraudebestrijding een stuwend beginsel is voor de ontwikkelingen van de iOverheid stellen we voor om in de komende periode eerst de genoemde acties bij het fraudeonderzoek uit te voeren. De ervaringen die we daarmee opdoen zijn ook weer bruikbaar voor het iOverheid-onderzoek. In februari doen we wederom verslag van de voortgang.