

Vergaderjaar 2012–2013

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 432

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2013

In de regeling van werkzaamheden van donderdag 25 april jl. (Handelingen II 2012/13, nr. 80, Regeling van Werkzaamheden) heeft uw Kamer het kabinet gevraagd om een feitenrelaas over de vraag wie van het kabinet wanneer wat wist rondom de fraude met toeslagen door Bulgaren. Aan dat verzoek voldoet het kabinet met deze brief zoals toegezegd aan uw Kamer en mede gelet op irritatie die mogelijkwerwijs is ontstaan naar aanleiding van uitlatingen van de staatssecretaris van Financiën in de media. Het kabinet betreurt het als de indruk zou zijn ontstaan dat de Kamer niet als eerste wordt geïnformeerd.

Feitenrelaas

In december 2011 is onder leiding van de officier van justitie in Rotterdam een strafrechtelijk onderzoek gestart naar mensenhandel, wederrechtelijke vrijheidsberoving en verkrachting. Tijdens dit onderzoek kwam naar voren dat de verdachten in die zaak zich vermoedelijk ook bezig hielden met toeslagenfraude. Het afzonderlijke onderzoek leidde op 22 april jl. uiteindelijk tot de aanhouding van twee verdachten. De fraude werkte ongeveer als volgt:

- betrokkenen werden door de verdachten naar Nederland gehaald;
- hier schreven zij zich in in de GBA en ontvingen vervolgens een BSN. Daarmee werd een bankrekening geopend waarna toeslagen werden aangevraagd;
- ook werd soms op basis van een inschrijving in de GBA een DigiD aangevraagd waarmee een digitale identiteit voor het aanvragen van toeslagen werd verworven;
- in de praktijk leidde dit tot uitbetaling van toeslagen aan betrokkenen, terwijl zij daarop geen recht hadden.

Hieronder treft u het door uw Kamer gevraagde feitenrelaas aan over de vraag wie van het kabinet wanneer wat wist. Daarin is de operationele en

bestuurlijke gang van zaken opgenomen. In de afgelopen week heeft het kabinet zich ingezet om het feitenrelaas zo volledig mogelijk te maken.

<i>dec 2011</i>	Start politieonderzoek onder leiding van het Openbaar Ministerie te Rotterdam. Het onderzoek betrof de verdenking van mensenhandel, wederrechtelijke vrijheidsberoving en verkrachting. Tijdens dit onderzoek bleek dat de verdachten in die zaak zich vermoedelijk ook bezig hielden met toeslagenfraude.
<i>eind 2011</i>	Belastingdienst/Toeslagen (B/Toeslagen) stopt lopende toeslagen op basis van eigen signalen en van Logius. Later in 2012 worden meer toeslagen gestopt aan de hand van signalen die aan deze zaak zijn gerelateerd. Doordat er steeds nieuwe, dubieuze, aanvragen met dezelfde of nieuwe BSN's worden ingediend en nieuwe bankrekeningnummers worden geopend, kan niet worden voorkomen dat er toch toeslagen worden uitbetaald. B/Toeslagen heeft recentelijk nog tientallen aanvragen gestopt, voordat deze konden worden uitbetaald.
<i>19 mrt 2012</i>	De directie Arbeidsmarktfraude (Inspectie SZW) team 4 Zuid (Rotterdam-Rijnmond) en de directie opsporing van Inspectie SZW nemen kennis van de mogelijke fraude met toeslagen door Bulgaren. Binnen de directie Arbeidsmarktfraude (Inspectie SZW) is door team 4 Zuid (Rotterdam-Rijnmond) deelgenomen aan het RIEC ¹ .
<i>18 apr 2012</i>	De politie van Rotterdam-Rijnmond deelt, met toestemming van de officier van justitie, informatie over deze toeslagfraude met de Belastingdienst.
<i>9 mei 2012</i>	Eerste overleg B/Toeslagen met FIOD over deze zaak. Vanaf dit moment start de B/Toeslagen met het opbouwen van een dossier ten behoeve van het selectieoverleg.
<i>16 mei 2012</i>	Door de Politie Rotterdam-Rijnmond, Regionale Recherche Dienst Unit Migratie Criminaliteit wordt ten behoeve van een integrale aanpak een rapport opgesteld over de toeslagfraude. De modus operandi wordt toegelicht. Het rapport wordt door de partners in het RIEC gebruikt om het bestuurlijk dossier op te stellen.
<i>21 mei 2012</i>	Tijdens een casusoverleg van het RIEC wordt besloten dat het onderzoek naar de toeslagenfraude door de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond zal worden overgedragen aan de FIOD.
<i>jul 2012</i>	Het RIEC Rotterdam informeert de leden van de regionale Stuurgroep RIEC over de bevindingen met betrekking tot het misbruik van de GBA en de toeslagfraude. In deze stuurgroep zijn vertegenwoordigd: de gemeente Rotterdam, het Openbaar Ministerie, de politie, de Belastingdienst/Rijnmond, de FIOD en de Inspectie SZW.
<i>23 aug 2012</i>	Selectieoverleg B/Toeslagen met FIOD. De zaak wordt door de FIOD geselecteerd voor opsporing en mogelijke vervolging. Door de bij de opsporing betrokken ambtenaren mag over het strafrechtelijk vooronderzoek niet worden gecommuniceerd. Het vooronderzoek gaat in deze fase van start. In het algemeen vindt voorafgaand aan het formele strafrechtelijke onderzoek een grondig (voor)onderzoek plaats van alle feiten en omstandigheden met betrekking tot een aangemelde fraudezaak.
<i>28 aug 2012</i>	De gemeente Rotterdam informeert via een presentatie de driehoek over het rapport GBA en fraude en de maatregelen die de gemeente heeft genomen.
<i>25 sep 2012</i>	RIEC Rotterdam informeert bij het LIEC over de gang van zaken omtrent de routing van rapporten voor bestuurlijk overleg.
<i>12 okt 2012</i>	RIEC Rotterdam stuurt het rapport aan het LIEC.
<i>26 okt 2012</i>	Het LIEC reageert naar het RIEC Rotterdam op het ingekomen rapport. In het rapport worden de maatregelen die door B/Toeslagen en de gemeente Rotterdam reeds genomen zijn, toegelicht. Ook wordt aangegeven dat het dossier door de politie wordt overgedragen aan de FIOD. Daarnaast worden enkele concrete aanbevelingen gedaan. Gezien de inhoud van de aanbevelingen en de reeds genomen maatregelen van de betrokken diensten doet het LIEC het voorstel om de aanbevelingen uit het rapport onder de aandacht te brengen van de overige RIEC's, andere gemeenten en het ministerie van BZK.
<i>21 nov 2012</i>	Het RIEC-rapport was bij direct operationeel betrokkenen bekend. Omdat in het rapport al concrete maatregelen werden aangekondigd, is het toen niet door het LIEC of het RIEC verzonden aan de ministeries van Financiën en BZK. Het rapport wordt door het LIEC verstuurd naar de overige RIEC's, met de vraag de kennis uit het dossier verder te verspreiden onder gemeenten en betrokken organisaties. Het ministerie van V&J ontving een afschrift van dit bericht.

18 dec 2012	Naar aanleiding van ontvangen signalen tijdens een werkbezoek over arbeidsmigratie, waarbij onder andere de DG Vreemdelingenzaken aanwezig was, vindt er een gesprek plaats tussen Vreemdelingenpolitie, BZK/BPR, en Belastingdienst. Tijdens dit gesprek wordt in algemene zin gesproken over de relatie tussen registratie in de GBA en potentiële fraude. Vervolgens heeft BZK hierover zoals afgesproken met Rotterdam contact opgenomen, waaruit bleek dat de gemeente en de driehoek aldaar volop in gesprek waren met FIOD en Belastingdienst o.a. over verscherpte voorwaarden voor inschrijvingen in de GBA.
21 jan 2013	Het LIEC stuurt drie aan de GBA-gerelateerde dossiers aan het ministerie van BZK. ² De dossiers zijn niet aan het ministerie van Financiën gezonden. Dit is bevestigd door het LIEC en het RIEC.
25 jan 2013	De vergaderstukken voor het tripartiete overleg (TPO), waaronder het strafrechtelijk vooronderzoek in de toeslagenzaak, worden op 18 januari 2013 door het Functioneel Parket ontvangen. Op het TPO van 25 januari 2013 is de casus voor het eerst door het Functioneel Parket beoordeeld en heeft het TPO besloten tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek. De FIOD is daarop het strafrechtelijk onderzoek gestart. De verwachting is dat het onderzoek op zijn vroegst medio juli 2013 kan worden afgerond.
12 feb 2013	Naar aanleiding van het overleg van 18 december 2012 heeft de DG Belastingdienst een bestuurlijk overleg gearrangeerd met het ministerie van BZK en de diverse partijen die zijn betrokken bij de GBA. Er is met de Gemeente Rotterdam en BZK gesproken in het kader van de structurele discussie met betrekking tot verbetering van de kwaliteit van de GBA. Er is niet gesproken over de concrete Bulgaarse fraude.
7 mrt 2013	Tijdens het Periodiek Overleg BZK – Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) wordt het rapport van het RIEC door BZK overhandigd aan NVVB met verzoek om een reactie.
11 mrt 2013	De minister van SZW is op 11 maart 2013 op de hoogte gesteld van het bestaan van het strafrechtelijk onderzoek door de FIOD.
14 mrt 2013	BZK stuurt een antwoordbrief aan het LIEC, waarin staat vermeld dat BZK gesprekken heeft gevoerd met gemeenten en de Belastingdienst. De uitkomst hiervan is dat gemeenten en Belastingdienst afspraken zullen maken teneinde dit type fraude te voorkomen.
1 apr 2013	De Nederlandse ambassade in Sofia ontvangt van de gemeente Rotterdam een naar het Nederlands vertaalde synopsis van twee televisieuitzendingen met betrekking tot fraude door Bulgaren.
10 apr 2013	De FIOD stuit op YouTube op filmpjes over de fraudezaak.
21 apr 2013	Brandpuntuitzending over fraude met toeslagen door Bulgaren. Fragmenten van de Bulgaarse televisieuitzendingen worden hiervoor gebruikt. Ter gelegenheid van zijn interview in de uitzending is de staatssecretaris kort daarvoor geïnformeerd over het bestaan van het strafrechtelijk onderzoek door de FIOD.
22 apr 2013	De officier van justitie besluit, vanwege het opsporings- en vervolgingsbelang, tot een spoedzoeking; tevens worden twee verdachten aangehouden. Het onderzoek is nog in volle gang. Daarbij worden de mogelijkheden tot ontneming van onrechtmatig verkregen voordeel vanzelfsprekend betrokken.
25 apr 2013	De ambassade van Bulgarije stuurt een brief aan de minister van Financiën, waarin onder andere gevraagd wordt hoeveel Bulgaren toeslagen krijgen.

¹ Vanaf 2008 stimuleren en ondersteunen Regionale Inlichtingen en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Inlichtingen en Expertisecentrum (LIEC) de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit wordt gedaan door:

- het versterken van de bestuurlijke aanpak. Bijvoorbeeld via versterking van de regionale samenwerking en verbetering van de bestuurlijke informatiepositie en het stimuleren van informatieuitwisseling. De bestuurlijke weerbaarheid wordt hierdoor vergroot;
- het faciliteren van de geïntegreerde aanpak. In de geïntegreerde aanpak worden naast strafrechtelijke vervolging en fiscale handhaving ook bestuurlijke instrumenten ingezet om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken.

Het LIEC is een landelijk expertisecentrum dat een ondersteunende functie heeft voor de RIECs en ook als landelijk loket fungeert voor bestuurlijke dossiers. Samenwerkingspartners binnen de RIEC's zijn (afhankelijk van de specifieke problematiek die zich aandient): gemeenten, Openbaar Ministerie, politie, Belastingdienst, bijzondere opsporingsdiensten, provincies en Koninklijke Marechaussee.

² De dossiers gaan resp. over Belastingnomaden, GBA en fraude door criminele organisaties en onduidelijke GBA-inschrijvingen van pasgeboren en jonge kinderen.

Tussenconclusies

Aan het feitenrelaas laten zich de volgende conclusies verbinden:

1. er heeft zich een concrete fraudecasus voorgedaan. Die is door de betrokken uitvoeringsorganisaties adequaat opgepakt. Dat heeft inmiddels tot aanhoudingen geleid;
2. de kennis over het fenomeen is op operationeel niveau breed verspreid en er zijn gesprekken gestart om barrières op te werpen en gelegenheden tot misbruik weg te nemen. Hoewel op operationeel niveau de goede acties zijn ondernomen, zou het met het oog op de beleidsmatige betekenis beter zijn geweest als het rapport GBA en fraude – dat gaat over toeslagenfraude – zou zijn aangeboden aan het voor de uitvoering van toeslagen verantwoordelijke departement, het ministerie van Financiën.

Aangezien uw Kamer specifiek vraagt «wie van het kabinet wat wanneer wist», bevestigt het kabinet dat de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Veiligheid en Justitie persoonlijk niet van deze concrete fraudezaak op de hoogte waren. De minister van SZW is op 11 maart 2013 op de hoogte gesteld van het bestaan van het strafrechtelijk onderzoek door de FIOD. De staatssecretaris van Financiën is ter gelegenheid van zijn interview in de uitzending van Brandpunt van 21 april jl. kort daarvoor geïnformeerd over het bestaan van het strafrechtelijk onderzoek door de FIOD. Los van het feit dat niet elke concrete casus per definitie aan een bewindspersoon behoeft te worden gemeld, is dit antwoord in zoverre niet relevant dat de betrokken ambtenaren vanzelfsprekend onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid hebben gehandeld.

Aanpak systeemfraude

Het toeslagensysteem is erop gericht burgers op een laagdrempelige manier in de actualiteit tegemoetkomingen in bepaalde kosten te geven. Om die reden is het zo ingericht dat burgers aanvragen kunnen doen voor feiten die zich heel recent hebben voorgedaan, of in de toekomst nog moeten voordoen. De Belastingdienst beschikt niet over contra-informatie waarmee alle onderliggende feiten real time op het moment van de aanvraag kunnen worden gevalideerd. Art. 16, eerste lid van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen schrijft voor dat de B/Toeslagen binnen acht weken na ontvangst van een aanvraag een voorschot moet verlenen. Inherent aan het systeem is dan ook dat dit in hoge mate op vertrouwen is gebaseerd. Dat was een bewuste politieke keuze.

Duidelijk is dat van het toeslagensysteem ook misbruik wordt gemaakt. Het toenmalige kabinet zond op 14 april 2011 de Fiscale agenda naar uw Kamer.¹ In de Fiscale agenda werd het begrip systeemfraude geïntroduceerd.² Ook bij andere gelegenheden heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd over systeemfraude en de aanpak daarvan.³

Een illustratie van de inspanningen om systeemfraude aan te pakken is de inzet van de FIOD op dit onderwerp. Tot nu toe heeft de FIOD 280 gevallen van systeemfraude met toeslagen afgehandeld. Van de genoemde 280 zaken hebben 183 betrekking op de periode na 15 september 2011. In een aantal zaken zijn forse straffen opgelegd.

¹ Kamerstuk 32 740, nr. 1.

² Kamerstuk 32 740, nr. 1, blz. 47.

³ Zie onder meer Kamerstuk 31 066, nr. 109, blz. 16–17, Kamerstuk 31 066, nr. 113, blz. 2, Kamerstuk 31 066, nr. 146, blz. 1–3.

In de Fiscale agenda werd een reeks van maatregelen aangekondigd om systeemfraude tegen te gaan. Deze waren vooral gericht op het detecteren van fraudepatronen en het verhogen van de drempels bij het aanvragen van toeslagen. De Belastingdienst heeft bij de aanpak van systeemfraude onder meer de volgende activiteiten ondernomen:

- binnen de Belastingdienst is de anti-fraudebox ingericht;
- verzoeken tot wijziging van bankrekeningnummers waarop de Belastingdienst uitbetaalt, worden sinds 2011 pas verwerkt nadat de burger dit schriftelijk heeft bevestigd. Dit blijkt een adequaat middel om te voorkomen dat bankrekeningnummers buiten medeweten van de rekeninghouder worden gewijzigd. Deze voorbevestigingsprocedure is een adequaat middel tegen fraude, maar zorgt dagelijks voor de verzending van ongeveer 6.000 brieven aan burgers. Dit leidt bij burgers tot begrip en ook wel tot vragen. Een nieuw (digitaal) proces voor het wijzigen van bankrekeningnummers is in voorbereiding. Voor wijziging van bankrekeningnummers die met DigiD worden doorgevoerd in de Toeslagenportal blijft schriftelijke bevestiging nu al achterwege;
- bankrekeningnummers waarop voor meer dan gebruikelijke aantallen burgerservicenummers betalingen van belastingen en toeslagen worden overgemaakt, worden gesignaleerd en gecontroleerd. Waar fraude werd geconstateerd werden betalingen stopgezet en werd de terugvordering gestart;
- bij digitale aangiften en verzoeken via DigiD wordt een controle uitgevoerd of de DigiD hoort bij het burgerservicenummer (BSN) waarvoor de aangifte/het verzoek wordt gedaan;
- na adresonderzoek op geselecteerde risicoposten zijn betalingen aan personen zonder bekende woon- of verblijfplaats gestopt;
- B/Toeslagen werkt aan een nieuw risicoselectiemodel waarin aanvragen met een mogelijk verhoogd risico worden geselecteerd;
- de Belastingdienst is gestopt met het verstrekken van blanco formulieren. Deze bleken een verhoogd risico voor systeemfraude met zich mee te brengen;
- met ingang van 1 januari 2012 worden voor opzettelijk onjuiste toelagerelateerde feiten verzuimboetes opgelegd. Zowel de vergrijp-, als de verzuimboetes zijn per 1 juli 2012 verhoogd;
- de reeds gememoreerde inzet van de FIOD. Sinds 2012 werkt de FIOD ook met de zogenaamde Snelle Interventie Service (SIS), waarmee kleinere zaken worden opgelost met korte onderzoeken en snelle vervolging.

Voorts werd in de Fiscale agenda nader onderzoek aangekondigd naar een reeks van aanvullende maatregelen, waaronder differentiatie van dienstverlening en het verplichte gebruik van één rekeningnummer⁴. De beperking van de mogelijkheid om met terugwerkende kracht kinderopvangtoeslag aan te vragen werd in maart 2011 door het toenmalige kabinet aangekondigd om misbruik en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag tegen te gaan⁵. Deze maatregel is recent tijdelijk teruggedraaid, aangezien ook een aantal goedwillende burgers daardoor werd geraakt. Dit brengt met zich mee dat B/Toeslagen weer capaciteit moet inzetten om de aanvragen over een reeds verstreken tijdvak grondig te beoordelen alvorens tot toekenning over te gaan. Een voorbeeld van differentiatie van dienstverlening is de recent ingevoerde werkwijze waarbij aanvragers van een toeslag aan de balie worden uitgenodigd als de aanvraag volgens B/Toeslagen een verhoogd risico heeft.

⁴ Kamerstuk 32 740, nr. 1, blz. 49–50.

⁵ Kamerstuk 31 322, nr. 123.

Eindconclusie en te nemen maatregelen

Hiervoor is beschreven welke maatregelen het kabinet de afgelopen jaren heeft genomen om systeemfraude tegen te gaan. De getroffen maatregelen laten echter onverlet dat criminelen op zoek blijven naar mogelijkheden om misbruik te maken van het toeslagensysteem. De zaak rond toeslagfraude door Bulgaren is een voorbeeld van systeemfraude, en maakt duidelijk hoe deze vorm van fraude evolueert en steeds geraffineerdere vormen aanneemt.

Eerder in deze brief is beschreven welke maatregelen hiertoe zijn genomen, als onderdeel van de Fiscale agenda. Daarnaast heeft de staatssecretaris van Financiën aangegeven dat het fenomeen van toeslagfraude voor hem aanleiding is om de systematiek waarin eerst geld wordt uitbetaald, waarna later wordt gecontroleerd, goed tegen het licht te houden. Het kabinet komt voor het einde van het meireces met een brief waarin over de uitkomsten daarvan wordt gerapporteerd. Daarin zullen onder meer de volgende maatregelen aan de orde komen:

- bij een vermoeden van fraude bij de inschrijving in de GBA of bij de Belastingdienst bij het uitgeven van een BSN wordt op de aanvraag pas beslist na afronding van een volledige controle;
- aanvragers van een toeslag zullen in geval van verhoogd risico op fraude op een voorschot moeten wachten. Ook hier wordt op de aanvraag pas beslist na afronding van een volledige controle⁶;
- het kabinet zal een voorstel uitwerken waarbij aanvragers van toeslagen die niet voldoende bekend zijn bij de Belastingdienst in beginsel geen voorschot ontvangen. Zij ontvangen hun toeslag pas na afloop van het toeslagjaar na het uitvoeren van een volledige controle, of zoveel eerder als de rechtmatigheid van de aanvraag kan worden vastgesteld.

De staatssecretaris van Financiën zal er zorg voor dragen dat bij de verdere uitwerking van deze en verder nog te nemen maatregelen optimaal gebruik wordt gemaakt van de bij de medewerkers van de Belastingdienst aanwezige expertise.

De staatssecretaris van Financiën heeft tijdens het vragenuurtje van 23 april jl. aangegeven dat hij liever eerder op de hoogte was gesteld van het specifieke fenomeen dat achter de Bulgaarse fraudezaak schuil ging. In samenwerking met de minister van Veiligheid en Justitie en andere partners zal worden bezien in hoeverre nadere werkafspraken over de inzending van rapportages door de RIEC's en het LIEC aan betrokken departementen aan verbetering van de informatievoorziening kunnen bijdragen.

Tot nog toe heeft het kabinet bij het bestrijden van fraude in overleg met uw Kamer bewaakt dat de dienstverlening aan burgers daarbij zo min mogelijk in het gedrang zou komen. Een effectievere aanpak van systeemfraude vergt maatregelen die er toe zullen leiden dat burgers onder omstandigheden met een minder dienstverlenende Belastingdienst worden geconfronteerd. In de praktijk zal dit ook goedwillende burgers raken, bijvoorbeeld omdat zij als gevolg van door de Belastingdienst uitgevoerde controles langer op een toeslag moeten wachten. Dit betekent overigens niet dat de Belastingdienst zijn dienstverlenende houding geheel moet laten varen. Wel betekent het, dat de balans in de weging tussen dienstverlening en fraudebestrijding vaker in het voordeel van fraudebestrijding zal moeten doorslaan. Cruciaal is dat fraude en

⁶ De genoemde eerste twee maatregelen hebben tot gevolg dat de wettelijke termijn waarbinnen een voorschot moet worden uitgekeerd, moet worden verlengd.

criminaliteit niet mogen lonen. Daarom zullen ten onrechte ontvangen toeslagen of door middel van fraude verkregen middelen actief worden teruggevorderd of afgepakt, langs fiscale, bestuursrechtelijke of strafrechtelijke weg.

Mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De staatssecretaris van Financiën,
F.H.H. Weekers