

Vragen RTL Fraudejacht

d.d. 4 mrt 2021

Inleiding

RTL Nieuws heeft duizenden interne documenten van de Belastingdienst ingezien uit de jaren 2006 tot 2019. Het gaat om onder andere handleidingen, werkinstructies en Excelbestanden die een inzicht geven in de fraudejacht van de afdeling Toeslagen. Daarover de volgende vragen:

Reactie

De documenten waar RTL naar verwijst zijn goeddeels teruggevonden maar hierbij werd wel duidelijk dat van deze documenten meerdere versies bestonden, waarvan nu niet met zekerheid kan worden gezegd of beide (RTL/Toeslagen) van dezelfde versies zijn uitgaan. Het is genoegzaam bekend dat de informatievoorziening binnen Toeslagen versnipperd was en gebreken kende. Wij willen benadrukken dat bij de start van Toeslagen de focus vanuit maatschappij en politiek lag op het zo snel mogelijk toekennen en uitbetalen van toeslagen en daarmee op dienstverlening aan de burgers. Vanwege de grote aantallen toeslaggerechtigden is daarnaast gestart met (semi-)massaal toezicht. Deze controles vonden in eerste instantie plaats na afloop van het toeslagjaar, in latere jaren is steeds meer getracht de controles gedurende het jaar te laten plaatsvinden om zo snel mogelijk fouten in de aanvraag en hoge terugvorderingen te voorkomen. Tevens is vanuit het brede handhavingsspalet ook gekeken of fraude kon worden tegengegaan. In de eerste jaren werd hierbij op basis van externe signalen bijvoorbeeld gekeken naar kinderopvangaanbieders die met gratis opvang adverteerden, of waarbij de kinderopvangtoeslag rechtstreeks op de rekening van het gastouderbureau werd gestort. Inmiddels weten we dat in de fraude-aanpak kinderopvangtoeslag en vanuit de strikte wet- en regelgeving veel is mis gegaan. Dit heeft geleid tot de huidige hersteloperatie. Omdat het zo ontzettend is misgegaan met de kinderopvangtoeslag heeft het kabinet het mogelijk gemaakt om gedupeerde ouders te compenseren over de gehele periode sinds de invoering van de kinderopvangtoeslag in 2005. Hiervoor heeft het kabinet een bedrag van 1,7 miljard euro uitgetrokken.

Vraag 1

*in document Werkinstructie Beheer Afwijkende Behandeling in ATS (20 september 2006) wordt al gesproken over 'afwijkende behandeling' bij vermoedens van fraude, een aanpak die ook geldt voor huur- en zorgtoeslag. Kan daaruit de conclusie worden getrokken dat de fraudejacht al kort na invoering van het toeslagenstelsel begint, en niet alleen is gericht op de kinderopvangtoeslag?

Antwoord 1

Dit document is in deze versie niet teruggevonden. Er is wel een versie van juli 2008 aangetroffen. Het antwoord is gebaseerd op deze versie en onder voorbehoud van het inzien van het genoemde document.

In de eerste jaren van Toeslagen stond de dienstverlening aan toeslaggerechtigden voorop en dat uitte zich met name in het vlot uitbetalen van de aangevraagde toeslag. Aangezien Toeslagen verantwoordelijk is voor het rechtmatig verstrekken van overheidsgeld is het echter logisch dat ook aandacht wordt gegeven aan onbewuste of bewuste fouten bij aanvragen of wijzigingen van toeslagen. (semi-)Massaal toezicht en fraudebestrijding waren daarom ook onderdeel van de werkzaamheden.

Vraag 2

*in een volgende Werkinstructie Afwijkend Behandelen (5 april 2007) wordt gesproken over het 'automatisch continueren voor afwijkende behandeling' van mensen die op een signaallijst komen. Kan daaruit de conclusie worden getrokken: als je er eenmaal uit bent gepikt, blijft er een vinkje achter je naam staan en krijg je automatisch de behandeling alsof je fraudeur bent?

Antwoord 2

Dit document is in deze versie niet teruggevonden. Er is wel een versie van juli 2008 aangetroffen. Het antwoord is gebaseerd op deze versie en onder voorbehoud van het inzien van het genoemde document.

Voorop staat dat "automatisch continueren voor afwijkende behandeling" nu niet bestaat en voor zover bekend nooit bestaan heeft. Automatisch continueren is een proces (MAC: massaal automatisch continueren genaamd) waarbij de toeslag over de jaargrens heen wordt gecontinueerd. Het heeft geen relatie met fraudebestrijding. '. Bovendien werden (en worden) registraties voor afwijkend behandelen handmatig door behandelaren voor een specifieke periode aangemaakt. Dit soort handelingen kunnen niet automatisch gecontinueerd of in andere zin geautomatiseerd verlengd worden. Na de tijdsperiode voor afwijkende behandeling komt de toeslaggerechtigde dus weer in het normale behandelproces terecht.

Vraag 3

*bovenstaande lijkt te worden bevestigd in de Werkinstructie Signaleren in RKT (24-08-2009) waarin valt te lezen: 'Nieuwe processen die op een geregistreerd BSN binnenkomen, komen automatisch in de uitworp terecht.' Klopt dit?

Antwoord 3

Dit document is in deze versie niet teruggevonden. Er is wel een versie van december 2011 met dezelfde passage gevonden.

Volgens de gevonden versie klopt de geschetste werkwijze. Indien een burger (BSN) op de signaallijst stond dan vielen nieuwe aanvragen/wijzigingen automatisch uit (uitworp) en werd handmatig beoordeeld of de aanvraag conform de wettelijke vereisten werd gedaan. Er waren geen vaste criteria bekend waarom mensen op deze lijst werden gezet.

Vraag 4

Toeslagen heeft een 'Postbus KOT signaallijst' waar vermoedens van fraude kunnen worden gemeld. 'Deze signaallijst is voor iedereen raadpleegbaar.' Betekent dit dat iedere medewerker van Toeslagen kon kijken of iemand gesignaleerd stond als mogelijke fraudeur?

Antwoord 4

Binnen Toeslagen was rond de periode eind 2007/begin 2008 een postbus KOT signaallijst ingericht. Hierop werden meldingen geplaatst naar aanleiding van een controle of toezichtactie waar was gebleken dat onbewust of bewust fouten waren gemaakt bij de toelag aanvraag. Om te voorkomen dat deze burgers opnieuw een (al dan niet bewuste) fout maakten, werden hun komende aanvragen/wijzigingen gecontroleerd. Tot aan de invoering van TVS in 2012 werd gebruikt gemaakt van het systeem RKT. In dit systeem was het voor medewerkers zichtbaar dat een burger op de signaallijst stond. De registratie van een burger op deze lijst wilde dus niet zeggen dat zij (mogelijk) fraudeur waren. Na de invoering van TVS is de signaallijst en de betreffende postbus niet meer gebruikt.

Vraag 5

*in Werkinstructie behandeling uitworpcode 6 en 47 mbt uitsluitlijst MAC 2010 (04-02-2010) wordt weer expliciet gesproken over 'blokkeren massaal automatisch continueren van aanvragen kinderopvangtoeslag voor bepaalde klanten'. Wie wordt verdacht van fraude krijgt daar geen brief over, maar is wel uitgesloten van automatisch continueren. 'De reden is dat de aanvragers zijn betrokken bij een fraudeonderzoek'. Werd dus van potentiële fraudeurs alles stopgezet zonder hen daarover te informeren? En werden mensen geïnformeerd dat ze weer toeslag zouden krijgen als ze zouden overstappen naar een ander gastouderbureau?

Antwoord 5

Het is niet juist dat toeslagen van mensen in fraudeonderzoeken werden stopgezet zonder hen daarover te informeren. Er wordt ten onrechte verondersteld dat het 'niet automatisch continueren' identiek is aan 'alle toeslagen stopzetten'. In de genoemde werkinstructie worden verschillende categorieën uiteengezet waarbij de toeslag van 2009 niet automatisch naar 2010 werd gecontinueerd. Een van die categorieën betrof "fraudeposten", waar het gaat om de twee fraude-onderzoeken Appelbloesem en Dar El Hanan.

In de zaak de Appelbloesem (zie voor een uitgebreide toelichting ook de vijfde Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag) is de kinderopvangtoeslag van december 2009 niet uitbetaald vanwege de op dat moment geconstateerde fraudevermoedens. Zij ontvingen in november 2009 een brief dat hun toeslag niet gecontinueerd werd naar 2010. Als aanvragers voor 2010 toch in aanmerking wilden komen voor kinderopvangtoeslag, konden zij een nieuwe aanvraag indienen. In de brief aan de ouders is aangegeven dat de aanvraag zou worden beoordeeld om het juiste bedrag aan kinderopvangtoeslag vast te kunnen stellen. In december 2009 heeft de Appelbloesem de vraagouders in een brief geadviseerd de opvang vanaf 2010 via een ander gastouderbureau te laten lopen.

In de zaak Dar el Hanan zijn aanvragers eind 2008 geïnformeerd dat hun toeslag opgeschort werd. De (opgeschorte) toeslag over 2009 werd niet automatisch gecontinueerd naar 2010.

Overigens hebben deze beide casussen ook geleid tot strafrechtelijke veroordelingen (in beide zaken zijn houders veroordeeld, een van de zaken ook meerdere vraagouders).

Vraag 6

*in het Behandelkader Green Lane 'De Rechters' (20-05-2016) wordt geschetst hoe aanvragers van toeslagen worden ingedeeld in een 'green lane' en een 'red lane', waarna ambtenaren die zichzelf 'De Rechters' noemen de aanvragers met hoog risico aan nadere controle onderwerpen. Hoe lang is deze werkwijze gebruikt?

Antwoord 6

De Green Lane betrof een validatieproces van een nooit geïmplementeerd risicoselectiemodel. In het Green Lane-proces moesten behandelaren de informatie die zij kregen aangereikt zo objectief mogelijk toetsen en een oordeel geven over de juistheid van de selectie door het model. Er werden gedurende het Green Lane-proces geen aanvragen daadwerkelijk gecontroleerd op rechtmatigheid: er is geen informatie bij burgers of derden opgevraagd en bij de beoordeling van posten is geen sprake geweest van mutaties van de toeslag. De beoordeling heeft dan ook geen gevolgen gehad voor de aanvraag, maar diende als validatie van risicomodellen. Met verschillende tussenpauzes voor het modelleren van het systeem heeft dit proces in 2015 en 2016 voor de duur van ongeveer 1,5 jaar gelopen. 'De Rechters' is een informele, met de kennis van nu wat ongelukkige aanduiding van de medewerkers die dit proces ondersteunden. Benadrukt wordt dat dit geen gevolgen had voor de burgers zelf.

Vraag 7

*in het verslag van een MT-overleg van 18-07-2018 wordt gemeld dat 'tot 2013 is gerappelleerd. Vanwege de lage respons is toen besloten om niet meer te rappelleren en een stopbrief te sturen.' Heeft de Belastingdienst daarmee contra legem gehandeld? De wet schrijft immers voor dat altijd moet worden gerappelleerd.

Antwoord 7

Inderdaad is niet conform de wet- en regelgeving gehandeld. Zie ook de brief van 18 december 2019 (kamerstuk 31066-568):

"Toeslagen is voor andere werkprocessen in het overige toezicht en de handmatige aanvragen van burgers bezig deze in te richten conform de wet- en regelgeving van het rappelleren. Gebleken is dat in deze gevallen de huidige praktijk is dat de lopende toeslag na het verstrijken van de eerste reactietermijn van vier weken om stukken aan te leveren, tegelijk met de rappelbrief, wordt stopgezet. Indien de burger binnen deze "tweede" vier weken de bewijsstukken aanlevert wordt de toeslag met terugwerkende kracht toegekend. Deze werkwijze past niet in de rappelsystematiek zoals deze voortvloeit uit de wet- en regelgeving."

Daarnaast is er uitgebreid op rappelleren ingegaan in de brief van 4 februari 2020 in reactie op vragen van de Nationale ombudsman rondom rappelleren (kamerstuk 31066 nr. 596).

Vraag 8

*in bezwaarmodule GM-BZW43 van 21-01-2019 staat: 'Het komt voor dat een bezwaar is ingediend voor posten waarbij sprake is van fraude. In het geval van fraude wordt een post op de uitsluitlijst gezet. Vanuit toezicht kunnen ook posten op de uitsluitlijst worden geplaatst. Dit gebeurt massaal.' Hoe moet dit worden geïnterpreteerd?

Antwoord 8

Vanuit zowel toezicht als dienstverlening kan het wenselijk zijn om eerst de aanvraag nader te bekijken alvorens over te gaan op uitbetalen van een toeslag. Dit betekent dus niet dat er geen toeslag werd uitbetaald, maar dat deze eerst werd gecontroleerd om fouten te voorkomen. In de GM-BZW43 werd aangegeven dat de behandelaar rekening moest houden met dergelijke uitsluitingen, juist om te voorkomen dat de burger onterecht geen (tijds) beslissing (beschikking) op zijn/haar bezwaarschrift ontving.

De term "massaal" verwijst naar de manier waarop plaatsingen op de uitsluitlijst tot stand kunnen komen. Dit kan ofwel handmatig (een voor een) of massaal (voor meerdere aanvragen). Bij een toezicht-onderzoek kunnen meerdere te onderzoeken aanvragen tegelijk op een uitsluitlijst geplaatst worden. Bijvoorbeeld indien voor een groep aanvragers gecontroleerd wordt of de afgenomen uren kinderopvang overeenkomen met de jaaropgave van de kinderopvangorganisatie.

Vraag 9

*in generieke module GM70 – Rappelleren (30-12-2019) wordt gesproken over 'gefaseerde invoering' van het versturen van een rappelbrief als bij uitvraag van bewijsstukken niet of onvolledig wordt gereageerd. Is rappelleren intussen volledig ingevoerd, en zo ja, hoe lang heeft de gefaseerde invoering geduurd?

Antwoord 9

Rappelleren is intussen volledig ingevoerd. In januari 2020 is de implementatie binnen de kantoorprocessen gestart en afgerond. Voor de geautomatiseerde processen is het geïmplementeerd op vrijdag 6 maart 2020. De gefaseerde invoering heeft bij elkaar maximaal één maand geduurd. Later, oktober 2020, is gebleken dat rappelleren bij Bezwaar telefonisch plaatsvond en indien de betrokkene niet bereikt kon worden werd er schriftelijk gerapporteerd. Sindsdien wordt altijd schriftelijk gerappelleerd. Eerder was sinds 2013 het rappelleren door de Belastingdienst/Toeslagen vanwege de lage respons stopgezet. De Nationale Ombudsman heeft enige jaren later erop gewezen dat toch gerappelleerd moest worden in deze gevallen. Het heeft daarna helaas nog tot 2020 geduurd voordat het rappelleren daadwerkelijk is geïmplementeerd. Zie ook het antwoord op vraag 7 en met name de brief van 4 februari 2020 in reactie op vragen van de Nationale ombudsman rondom rappelleren (kamerstuk 31066 nr. 596).

Vraag 10

*Een algemenere vraag: hebben bovenstaande stukken verband met de FSV die inmiddels als systeem is stopgezet?

Antwoord 10

Benadrukt wordt dat de signaallijst geen voorloper is van FSV. Ook de uitsluitlijst is niet vergelijkbaar met FSV. Zoals eerder gezegd was de signaallijst een controlelijst waarop burgers konden worden geplaatst op basis van de uitkomst van een controle of toezichtactie omdat zij onbewuste of bewuste fouten hadden gemaakt bij hun toeslagaanvraag. Om te voorkomen dat zij opnieuw een (al dan niet bewuste) fout maakten, werden hun komende aanvragen/wijzigingen opnieuw gecontroleerd.

Er stonden ook burgers op de signaallijst waarbij er sprake was van fraude. Indien er bij burgers fraude werd vastgesteld dan werd dit geregistreerd in het oude systeem PIT. PIT is de voorloper van FSV. Bij de komst van FSV zijn de gegevens uit PIT (deels) overgezet naar FSV.

Vraag 11

*Tot slot: uit de stukken komt het beeld naar voren dat de nietsontziende fraudejacht al heel snel na invoering van het toeslagenstelsel is begonnen. De lijn lijkt te zijn geweest: bij vermoedens van fraude mensen direct op een uitsluitlijst zetten. Reageren ze niet op verzoeken om aanvullende informatie, dan worden zonder pardon de toeslagen stopgezet. 'Nihilstelling', zoals dat in ambtelijk jargon heet. Degenen om wie het gaat krijgen zelf niet te horen dat ze worden verdacht van fraude. Is dit ook jullie beeld?

Antwoord 11

Dit is niet het beeld dat wij hebben. In de eerste jaren na de invoering van het toeslagenstelsel lag de focus op het zo snel mogelijk toekennen en uitbetalen van toeslagen en daarmee op dienstverlening. Controle vond achteraf plaats. De fraudeaanpak werd de eerste jaren vooral gebaseerd op externe signalen en richtte zich bijvoorbeeld op kinderopvangaanbieders die met gratis opvang adverteerden.

Wel is het zo dat de Belastingdienst/Toeslagen de wet- en regelgeving vanaf het begin zeer strikt heeft geïnterpreteerd. Kleine fouten zoals het ontbreken van een handtekening of datum op een contract, konden leiden tot hoge terugvorderingen of stopzetting van toeslagen. Dit gold bijvoorbeeld ook als ouders bewijsstukken aanleverden die kwijtraakten in de organisatie en dat werd aangemerkt als het onvolledig aantonen van het recht op toeslag.

Deze strikte aanpak kon grote problemen opleveren voor mensen die werden gecontroleerd. Een kleine fout had immers vergaande consequenties. Dat had gevolgen voor bijvoorbeeld mensen die op de uitsluitlijst stonden. Plaatsing op de uitsluitlijst leidde niet automatisch tot stopzetting van toeslagen (wat de term doet vermoeden). Mensen op de uitsluitlijst konden extra gecontroleerd worden. Zoals aangegeven, kon dat vergaande consequenties hebben.

Voor zover we kunnen nagaan, lag hier in de eerste jaren echter niet de nadruk op. De focus lag op snelle toekenning en uitbetaling van toeslagen. De fraudebestrijding heeft pas echt een eerste aanzet gekregen bij de herziening van het stelsel van gastouderopvang per 1 januari 2010 (Wet van 18 juli 2009, Stb. 2009/345). Deze wetswijziging is daarna nog opgevolgd met andere wetswijzigingen van de Awir en de Wet kinderopvang, die er vrijwel uitsluitend op gericht waren om fraude met de kinderopvangtoeslag te bestrijden. Na het bekend worden van de Bulgarenfraude (begin 2013) is er ook aandacht gekomen voor de bestrijding van fraude met andere toeslagen, wat onder meer heeft geleid tot de invoering van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit per 1 januari 2014 (Wet van Stb. 2013/567).

Dat laat onverlet dat de strikte interpretatie van wet- en regelgeving en het intern kwijtraaken van documenten door de Belastingdienst/Toeslagen ook in de beginjaren zeer ingrijpende gevolgen heeft gehad voor mensen die hierdoor getroffen zijn. Dat is bekend, en dat is ook onderkend. Juist om die reden heeft het kabinet besloten om ouders te compenseren over de gehele periode sinds de invoering van de kinderopvangtoeslag in 2005.