

Algemeen

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de PVV, de SP, D66, GroenLinks, de PvdD, de ChristenUnie, de SGP, 50PLUS.

De beantwoording van de vragen vindt onderwerpsgewijs plaats.

De 280 FIOD-zaken

Alle fracties willen nader geïnformeerd worden over de 280 toeslagfraudezaken die de FIOD heeft afgerond.

Ingevolge de richtlijnen voor de aanmelding en afhandeling van toeslagdelicten worden vermoedelijke fraudegevallen waarin sprake is van een 'schadebedrag' van meer dan € 10.000 gemeld bij de FIOD. Vervolgens wordt in overleg met het Openbaar Ministerie bezien welke van deze zaken in aanmerking komt voor een strafrechtelijk onderzoek. Aard en omvang van de feiten, bewijsbaarheid en beschikbare capaciteit zijn daarbij van belang. Fraudegevallen die niet worden geselecteerd voor strafrechtelijk onderzoek en zaken die betrekking hebben op bedragen onder € 10.000 worden bestuurlijk afgehandeld en kunnen leiden tot verzuim- en vergrijpboetes.

Ten aanzien van alle fraudegevallen geldt dat het beleid erop is gericht dat de ten onrechte uitgekeerde bedragen worden terugbetaald. Een ten onrechte uitgekeerde toeslag wordt altijd teruggevorderd bij degene op wiens naam en burgerservicenummer de toeslag is aangevraagd. Dit blijft achterwege wanneer deze burger part noch deel blijkt te hebben gehad aan de fraude en als slachtoffer van identiteitsfraude moet worden aangemerkt. Uiteraard wordt in een dergelijk geval de schade verhaald op de criminelen. De Bulgaren die in beeld waren in de uitzending van Brandpunt zijn geen slachtoffers, maar plegers.

In totaal zijn tot nu toe - vanaf 2006 - 505 toeslagfraudezaken voorgelegd aan het Openbaar Ministerie (OM) in het tripartiete overleg. 295 daarvan zijn door het OM geaccepteerd voor vervolging, hetgeen betekent dat het OM deze zaken zo mogelijk voor de strafrechter zal brengen. 210 zaken zijn niet door het Openbaar Ministerie geaccepteerd. Die zaken worden bestuurlijk afgehandeld door B/Toeslagen. Van de 295 zaken zijn er 280 afgerond door de FIOD, hetgeen betekent dat de FIOD ter zake het proces-verbaal heeft opgemaakt. In 15 gevallen loopt het FIOD-onderzoek nog. Daar zit ook de Bulgarenzaak bij waarover Brandpunt berichtte. 100 zaken zijn justitieel afgehandeld.¹

¹ Al deze informatie is ontleend aan het frauderegistratiesysteem (GEFIS) dat de FIOD hanteert.

| Jaar selectieoverleg | Aantal gemelde zaken voor tripartiete overleg | Geaccepteerd voor vervolging |
|----------------------------------|---|------------------------------|
| 2006 | 4 | 4 |
| 2007 | 1 | 1 |
| 2008 | 1 | 1 |
| 2009 | 29 | 29 |
| 2010 | 10 | 9 |
| 2011 | 153 | 96 |
| 2012 | 274 | 123 |
| 2013 | 33 | 32 |
| Subtotaal | 505 | 295 |
| Nog in behandeling bij FIOD | | 15 -/- |
| Totaal afgerond door FIOD | | 280 |

De leden van de fracties van het CDA, de PVV, de SP, D66, de ChristenUnie, GroenLinks, de SGP, de PvdD en 50PLUS vragen in hoeveel zaken burgers via de toeslagaanvraag voor het eerst te maken kregen met de Belastingdienst. In de registratie van de FIOD wordt niet vastgelegd of verdachten door middel van het aanvragen van een toeslag voor het eerst in aanraking komen met de Belastingdienst. Dit is alleen vast te stellen na uitvoerig dossieronderzoek.

In de brief van 4 mei jl. heeft het kabinet een onderscheid gemaakt in het aantal fraudezaken vóór en na 15 september 2011. Dit is gedaan om daarmee te markeren dat op die datum aan uw Kamer is medegedeeld dat de aanpak van fraude met toeslagen zou worden geïntensiveerd.² Zoals uit bovenstaand overzicht blijkt, is in de afgelopen twee jaren sprake van een stijgende lijn in het aantal FIOD-onderzoeken. De intensivering van de aanpak van de fraude wordt hierin zichtbaar. Feit is dat de Belastingdienst steeds meer informatie heeft over burgerservicenummers en bankrekeningnummers waar iets mee aan de hand is en op basis daarvan toeslagaanvragen nader onderzoekt of afwijst. Om die reden gaan criminelen steeds meer personen betrekken bij de fraude ten aanzien van wie (nog) geen negatieve contra-informatie beschikbaar is. De kans op tijdige ontdekking van de fraude 'aan de poort' wordt daardoor moeilijker.

De leden van de VVD-fractie vragen welk aandeel de toeslagfraudezaken hebben in het totaal van de door de FIOD ingestelde onderzoeken.

De FIOD besteedt jaarlijks 10% tot 15% van zijn capaciteit aan de opsporing van toeslagfraude. Het aantal zaken is niet maatgevend voor de capaciteitsinzet.

De leden van de fracties van het CDA, de PVV, de SP, D66, de ChristenUnie, GroenLinks, de SGP, de PvdD en 50PLUS vragen om welke vormen van systeemfraude het gaat in de 280 gevallen en welke definitie van systeemfraude het kabinet gebruikt. Ook vragen zij welke gevallen bij de staatssecretaris bekend waren en tot welke actie dat heeft geleid.

Aangezien het gaat om lopende strafrechtelijke onderzoeken is het niet mogelijk om concreet op deze onderzoeken in te gaan. Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor opsporing en vervolging. Een globale analyse van de 280 door de FIOD afgeronde zaken waarvoor het proces-verbaal door de FIOD is ingeleverd bij het Openbaar Ministerie leidt tot het volgende beeld. Van de 280 zaken zijn er 201 terug te voeren op twee omvangrijke fraudes met kinderopvangtoeslagen in de regio Amsterdam, gepleegd in 2009 en 2010. Het betrof veelal aanvragen van kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht. Per brief van 13 mei 2011 heeft het kabinet maatregelen aangekondigd die deze geconstateerde fraude zouden moeten tegengaan.³ Over deze fraudes heeft uw Kamer vragen gesteld aan de minister van Sociale Zaken

² Kamerstukken II 2010–2011, 31 066, nr. 112

³ Kamerstukken II 2010-2011, 31322, 123

en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën. Deze vragen zijn beantwoord op 14 februari jl.⁴ Genoemde leden verwijzen ook naar het interview in Accountancy Nieuws. In reactie daarop verwijst het kabinet naar de Fiscale Agenda waarin de staatssecretaris van Financiën een aantal maatregelen heeft aangekondigd.

Het totale bedrag aan ten onrechte uitbetaalde toeslagen dat betrekking heeft op de 280 zaken is ca. € 16,6 miljoen, gemiddeld per fraudezaak komt dat neer op een kleine € 60.000. Ca. 15% van de 280 zaken betreft fraude van een individu en in de overige 85% is er sprake van een vorm van fraude waarbij verschillende personen samenwerkten om zoveel mogelijk onterecht toeslagen te incasseren.

Iedere poging tot het laten uitbetalen door de Belastingdienst van een bedrag dat is gebaseerd op onjuiste gegevens is een vorm van systeemfraude, zoals verwoord in de Fiscale Agenda. Betrokkenen maken hierbij misbruik van het feit dat de Belastingdienst niet alle gegevens kan controleren alvorens tot uitbetaling wordt overgegaan. Als criminelen met identiteitsgegevens van derden - al dan niet met hun medeweten - toeslagen aanvragen is dat ook systeemfraude, maar voor die gevallen wordt ook het begrip identiteitsfraude gebruikt.

De concrete fraude

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de PVV, de SP, D66, de ChristenUnie, GroenLinks, de SGP, de PvdD en 50PLUS hebben gevraagd naar deze concrete fraudezaak. Het onderzoek is nog in volle gang. Over dit lopende onderzoek kunnen in het belang van het onderzoek geen verdere mededelingen worden gedaan.

Zoals eerder al aangegeven doet het kabinet er alles aan om de ten onrechte uitbetaalde toeslagen terug te krijgen. Daarvoor worden alle strafrechtelijke en bestuurlijke mogelijkheden benut, ook internationale hulp.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de omvang van de (Bulgaarse) fraude mede in relatie tot het totale bedrag dat openstaat aan teveel uitbetaalde toeslagen. Na afronding van het strafrechtelijk onderzoek zal de Kamer worden geïnformeerd over het fraudebedrag.

Terugbetaling toeslagen

Het merendeel van het openstaande bedrag van door toeslagontvangers terug te betalen toeslagen (€ 1,2 miljard begin maart 2013, toeslagjaren vanaf 2006) heeft geen betrekking op fraude of oneigenlijk gebruik, maar betreft het regulier terugbetalen van te hoog uitgekeerde toeslagen (bijvoorbeeld vanwege een onjuiste schatting van de hoogte van het inkomen). Daarvoor zijn in de meeste gevallen met de betreffende burgers betalingsregelingen voor 24 maanden afgesproken, zoals wettelijk geregeld. Grofweg geldt voor toeslagen dat een derde van de toeslaggerechtigden het juiste bedrag als voorschot ontvangt, een derde een te laag voorschot ontvangt en een derde een te hoog voorschot krijgt en dus moet terugbetalen.

Van het totale openstaande bedrag van € 1,2 miljard heeft ongeveer 8% (ruim € 95 miljoen⁵) te maken met fraude of oneigenlijk gebruik. De grote zaken daaronder worden door de FIOD aangepakt, de overige zaken leiden tot terugvorderingen en bestuurlijke boetes door de Belastingdienst. Deze € 95 mln. wordt teruggevorderd, maar omdat het ook fraude betreft, zal een deel daarvan uiteindelijk niet geïnd kunnen worden.

GBA

De leden van de VVD-fractie vragen sinds wanneer de problematiek omtrent de fraudebestendigheid van de GBA bekend is en wat er is ondernomen om dit systeem fraudebestendiger te maken.

Over fraudebestendigheid van de GBA in zijn algemeenheid het volgende. Vanwege het belang van de GBA als noodzakelijk informatiesysteem voor veel overheidstaken, is eind 2011 de kwaliteitsagenda GBA gestart, om met name de adresgegevens op een zo hoog mogelijk niveau te brengen. Deze kwaliteitsagenda heeft als doel om de gemeenten als bijhouders van de GBA en de

⁴ Kamerstukken II 2012-2013, Aanhangsel Handelingen, nr. 1317

⁵ Dit bedrag is inclusief de € 16,6 miljoen die de FIOD heeft berekend als schadebedrag van de 280 strafzaken.

gebruikers optimaal te ondersteunen bij hun taakuitvoering. In dat kader zijn het afgelopen jaar drie voor dit onderwerp relevante circulaire gestuurd aan gemeenten en afnemers: de circulaire wanneer afnemers moeten terugmelden bij twijfel over een adres, het protocol adresonderzoek voor gemeenten hoe onderzoek te doen bij twijfel over het adresgegevens en de circulaire voor gemeenten over het bijhouden van het briefadres. Tevens wordt via het project Naar Betrouwbare Persoonsgegevens geïnvesteerd in de deskundigheidsbevordering van de GBA-ambtenaar. Ook is een methodiek voor gemeenten beschikbaar gesteld om risicogericht adresonderzoeken (huisbezoeken) te doen. De methodiek is in 2013 bij 50 gemeenten succesvol beproefd.

De wet Basisregistratie Personen (BRP) is kort na aantreden van dit kabinet door de Tweede Kamer behandeld en goedgekeurd. Onderdeel van de Wet BRP is dat ook registratie plaatsvindt van niet-ingezetenen (RNI) – waaronder arbeidsmigranten. Ook wordt de mogelijkheid geïntroduceerd tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Dit zal leiden tot een nog meer sluitende registratie van personen die een relatie hebben met de Nederlandse overheid.

De leden van de fracties van het CDA, de PVV, de SP, D66, de ChristenUnie, GroenLinks, de SGP, de PvdD en 50PLUS vragen hoeveel spookburgers er zijn in Nederland en of zij allemaal AOW-rechten opbouwen.

Volgens cijfers van het CBS⁶ van 20 november 2012 stonden er 417.000 personen in de GBA geregistreerd als 'vertrokken onbekend waarheen' (VOW). Het overgrote deel hiervan is daadwerkelijk naar het buitenland vertrokken. In geval van registratie van VOW in de GBA wordt de verzekeringsopbouw of - als iemand een uitkering heeft - de AOW-uitkering beëindigd. Als dat signaal uit een andere bron komt, door controle van de SVB zelf of signalen uit de omgeving van betrokkene, geeft de SVB dit door aan de GBA door middel van een zogeheten terugmelding. De gemeente kan dan verder onderzoek doen en in de GBA de betrokkene ambtshalve opnemen als vertrokken naar het buitenland. Bij de SVB wordt die periode niet als verzekeringstijdvak in aanmerking genomen. In principe worden de in de GBA ingeschreven personen opgenomen in de Verzekerenadministratie van de SVB. Als er echter indicaties zijn dat men (toch) geen ingezetene is, wordt er een 'contra-indicatie' in die administratie opgenomen, zodat de betrokken perioden niet als verzekeringstijdvak in aanmerking worden genomen. Dergelijke indicaties zijn het signaal dat betrokkene vertrokken is en daarvan wordt een terugmelding gedaan aan de GBA zoals hiervoor beschreven.

In het kader van de kwaliteitsagenda GBA (2011-2014) heeft de minister van BZK begin 2013 een Taskforce VOW ingesteld om ter toetsing van bovenstaande systematiek van bijhouden en terugmelden nadere bestandsvergelijkingen te doen en waar nodig correcties door te voeren.

DigiD

De leden van de VVD-fractie vragen sinds wanneer bekend is dat DigiD fraudegevoelig is en wat hieraan is gedaan.

Het kabinet heeft in de beantwoording van eerdere Kamervragen aangegeven dat DigiD proportionele beveiliging biedt, met meer betrouwbaarheidsniveaus. Of het betrouwbaarheidsniveau van DigiD voldoende veilig is, hangt af van het doel en de elektronische dienst waarbij het wordt ingezet.

In vragen van de leden Van der Burg, Neppéus en Hennis-Plasschaert van 6 april 2011 is aandacht gevraagd voor de rol van de DigiD in het aanvraagproces van toeslagen.⁷ Vervolgens heeft de Belastingdienst zijn processen zodanig aangepast dat een indiener van een aanvraag alleen voor zichzelf met zijn eigen DigiD een aanvraag kan doen.

Abvakabo

De leden van de fracties van het CDA, de PVV, de SP, D66, de ChristenUnie, GroenLinks, de SGP, de PvdD en 50PLUS vragen om een volledige reactie op het op het Abvakabo-rapport. Deze reactie ontvangt de Kamer gelijktijdig in een separate brief.

⁶ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/cijfers/incidenteel/maatwerk/2013-vow-mw.htm>

⁷ Kamerstukken II 2010-2011, Aanhangsel Handelingen, nr. 2450.

Proces toekenning toeslagen

De leden van de fracties van het CDA, de PVV, de SP, D66, de ChristenUnie, GroenLinks, de SGP, de PvdD en 50PLUS vragen waarom niet kon worden voorkomen dat eind 2011 dubieuze aanvragen met dezelfde BSN's toch uitbetaald werden?

De reden hiervan is dat in 2011 het oude systeem van Toeslagen nog in gebruik was. Dat systeem concentreerde zich vooral op uitbetaling en was niet ingericht om ook het toezichtsproces te ondersteunen.

De leden van de fracties van het CDA, de PVV, de SP, D66, de ChristenUnie, GroenLinks, de SGP, de PvdD en 50PLUS vragen hoe het kan dat mensen die geen zorgverzekering hebben, een zorgtoeslag aanvragen met terugwerkende kracht. Voor het antwoord op deze vraag verwijst het kabinet naar de maatregelenbrief van heden. Overigens deelt het kabinet de zorg die uit deze vraag spreekt.

De leden van de fracties van het CDA, de PVV, de SP, D66, de ChristenUnie, GroenLinks, de SGP, de PvdD en 50PLUS vragen hoe het kan dat er meer huurtoeslagen worden toegekend op één adres. Het kan inderdaad voorkomen dat (tijdelijk) meer huurtoeslagen worden toegekend op één adres(nummer). Niet alle zelfstandige woonruimten hebben een unieke nummering in de GBA, bijvoorbeeld bij verzorgingstehuizen met aanleunwoningen. Ook schrijven bewoners zich niet altijd (tijdig) uit, maar heeft de nieuwe huurder wel recht op huurtoeslag. Overigens kan de nieuwe huurder naar de gemeente gaan met het verzoek om de vorige inschrijving te laten beëindigen. In de huidige situatie moet een voorschot op de huurtoeslag nog worden toegekend. Het kabinet verwijst naar de maatregelenbrief van heden. Ook hier deelt het kabinet de zorg die uit deze vraag spreekt.

Dezelfde leden vragen waarom een periode van acht weken te kort is om een aanvraag te beoordelen en te bepalen of er al dan niet een voorschot kan worden uitbetaald en waarom deze onmogelijkheid niet heeft geleid tot een voorstel tot wetswijziging. Een periode van acht weken is, alleen al gezien het volume van het aantal nieuwe aanvragen (circa 80.000 per maand), te kort om in alle gevallen de rechtmatigheid van een toeslag vast te stellen. Redenen daarvoor zijn dat binnen die termijn niet alle voor het recht op toeslag relevante informatie voorhanden is en dat van een aantal grondslagen pas na afloop van het jaar de benodigde informatie bekend is (bijvoorbeeld het daadwerkelijk genoten inkomen en afgenomen uren kinderopvang).

Cijfermatig overzicht

De leden van de VVD fractie vragen hoeveel toeslagen (huur-, zorg- en kindtoeslagen), budgetten (kindgebonden budgetten, persoonsgebonden budgetten, etc.) en tegemoetkomingen er jaarlijks worden uitgekeerd, welke bedragen hiermee zijn gemoeid, hoeveel huishoudens hiermee zijn gemoeid en hoe deze getallen zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. In de onderstaande tabel staan voor de toeslagen, de studiefinanciering en het persoonsgebonden budget de bedragen voor de jaren 2008 tot en met 2011.

| Uitgaven | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Studiefinanciering | 3.781 | 3.618 | 3.791 | 4.132 |
| Persoonsgebonden budget | 1.661 | 1.958 | 2.157 | 2.244 |
| Toeslagen: | 9.782 | 10.662 | 11.696 | 12.450 |
| <i>Huurtoeslag</i> | <i>2.406</i> | <i>2.471</i> | <i>2.679</i> | <i>2.745</i> |
| <i>Kinderopvangtoeslag</i> | <i>2.863</i> | <i>3.078</i> | <i>3.313</i> | <i>3.179</i> |
| <i>Kindgebonden budget</i> | <i>832</i> | <i>1.043</i> | <i>1.120</i> | <i>1.193</i> |
| <i>Zorgtoeslag</i> | <i>3.681</i> | <i>4.070</i> | <i>4.584</i> | <i>5.333</i> |

uitgaven x € mln. bron: rijksbegroting

Het aantal tegemoetkomingen bedraagt:

| Aantal tegemoetkomingen | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Studiefinanciering | 633.099 | 651.064 | 704.231 | 717.750 |
| Persoonsgebonden budget | 109.000 | 118.000 | 121.000 | 139.000 |
| Toeslagen: | 8.513.983 | 8.694.681 | 8.666.944 | 9.073.723 |
| <i>Huurtoeslag</i> | <i>1.305.132</i> | <i>1.316.700</i> | <i>1.331.951</i> | <i>1.377.393</i> |
| <i>Kinderopvangtoeslag</i> | <i>486.180</i> | <i>539.410</i> | <i>566.857</i> | <i>574.652</i> |
| <i>Kindgebonden budget</i> | <i>1.172.307</i> | <i>1.176.739</i> | <i>1.106.304</i> | <i>1.087.516</i> |
| <i>Zorgtoeslag</i> | <i>5.550.364</i> | <i>5.661.832</i> | <i>5.661.832</i> | <i>6.034.162</i> |

bron: rijksbegroting en gegevens Belastingdienst/Toeslagen

In 2008 kregen ca. 6,5 miljoen aanvragers een of meer toeslagen. Dit aantal is gestegen naar ca. 6,9 miljoen in 2011.

Het gemiddelde bedrag aan kinderopvangtoeslag bedraagt € 4.884, aan huurtoeslag € 2.121, aan zorgtoeslag € 1.023 en aan kindgebonden budget € 874 (cijfers 2013).

Handhaafbaarheid toeslagensysteem

De leden van de VVD-fractie vragen of het toeslagensysteem en de tegemoetkomingen voor de overheid als geheel wel voldoende controleerbaar zijn. Voor toeslagen en alle tegemoetkomingen waarbij het wettelijke systeem zo is opgezet dat burgers een voorschot kunnen krijgen voor feiten die zich heel recent hebben voorgedaan, of in de toekomst nog moeten voordoen en waarbij wordt uitgegaan van door de burger verstrekte gegevens, geldt dat een volledige controle op de rechtmatigheid pas na de uitbetaling van het voorschot kan plaatsvinden. Dit is een bewuste politieke keuze geweest. Tegelijkertijd maakt het dit soort systemen kwetsbaar voor misbruik. Dit levert een spanningsveld op tussen dienstverlening enerzijds en fraudebestrijding anderzijds.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de efficiëntie van het huidige systeem en vragen of er effectievere compensatiemechanismen zijn, zoals specifieke belastingkortingen. Vervanging van een toeslag door een specifieke belastingkorting die materieel hetzelfde bewerkstelligt als een toeslag heeft veel impact en vergt nader onderzoek. Dit is ook één van de vragen waarover aan de Commissie Dijkhuizen advies is gevraagd.

Overig

De leden van de fracties van het CDA, de PVV, de SP, D66, de ChristenUnie, GroenLinks, de SGP, de PvdD en 50PLUS vragen of met de bestuurlijke dossiers, waarin de modus operandi is opgesteld een aanzet is gegeven om het toeslagensysteem aan te passen. Zoals in het feitenrelaas is aangegeven is de concrete fraudecasus door de betrokken uitvoeringsorganisaties adequaat opgepakt. Dat heeft inmiddels geleid tot aanhoudingen. 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. Verdergaande maatregelen kondigt het kabinet aan in de brief van heden.

De leden van de fracties van het CDA, de PVV, de SP, D66, de ChristenUnie, GroenLinks, de SGP, de PvdD en 50PLUS vragen naar een overzicht van alle vergelijkbare gevallen van fraude waarbij iemand kort naar Nederland komt, zich inschrijft, toeslagen of kinderbijslag aanvraagt en die vervolgens toegewezen krijgt, maar hier nooit inkomen heeft en eigenlijk ook nooit getraceerd kan worden. Een dergelijk overzicht is niet beschikbaar.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van het CDA, de PVV, de SP, D66, de ChristenUnie, GroenLinks, de SGP, de PvdD en 50PLUS of de minister-president op 26 april jl. wist dat er bij benadering 280 zaken met systeemfraude waren merkt het kabinet op dat de minister-president op 26 april jl. niet op de hoogte was van het aantal gevallen van systeemfraude.