



Ministerie van Financiën

ur. 13/4, 16.00 uur

TER BESLISSING

Aan

Staatssecretaris

*Bespreken
nie op in brief*

notitie

Kamerbrief fraude toeslagen

Directie Directe Belastingen

Inlichtingen

10.1.d

Datum

4 april 2012

Notitienummer

DB/2012 152

Rubriek

Huurtoeslag

Auteur

10.1.d

10.1.d

aan

Mink x PA, CD/COM, 10.1.d

10.1.d

Bijlagen

Paraaf
St

10.1.d

V
S

10.1.d

5/4

10.1.d

5/4

M
D

10.1.d

5/4

DGRB

afgestemd

AFP

afgestemd

*ik adviseer om t-2
nu niet te doen maar
dit als optie met weg
te drukken vrede te houden.*

10.1.d

Aanleiding

Hierbij treft u ter beoordeling een brief aan de Tweede Kamer aan over fraude en oneigenlijk gebruik bij toeslagen. De aanleiding is het onlangs verschenen NIBO-rapport over mogelijke verbeteringen in de uitvoering en wetgeving van de toeslagen om fraude, oneigenlijk gebruik en fouten tegen te gaan. De bijgevoegde brief bevat de kabinetsreactie op dit onderzoek en de concrete beleidsvoorstellen. U heeft eerder aangegeven het NIBO-rapport zelf niet naar de Kamer te willen zenden.

Proces

- Conform uw wens wordt uitsluitend deze brief naar de Kamer verzonden. De brief is opgesteld als zelfstandig leesbaar document, waarin het onderzoeksrapport niet aan de orde komt.
- Het onderzoeksrapport is in de ambtelijke vierhoek besproken. De inhoud van de nu voorliggende brief is ambtelijk afgestemd met VWS, SZW en BZK, daarbij is grotendeels overeenstemming bereikt.
- Verdere afstemming van deze brief kan naar ons inzicht het beste gebeuren in de politieke vierhoek. Dit impliceert dat er geen aanvullend bilateraal overleg meer noodzakelijk is. Na uw akkoord wordt de brief, vergezeld van een korte samenvatting, aangeboden aan de vierhoek.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met de boven beschreven procedure?
- Bij het in rekening brengen van heffingsrente kan gerekend worden vanaf verschillende momenten. De huidige brieftekst gaat uit van rekenen vanaf 1 juli van het jaar ná het toeslagjaar. U kunt er ook voor kiezen te rekenen vanaf 1 januari.
- Gaat u ermee akkoord het vermogensbegrip in de huurtoeslag beter aan te sluiten bij dat in de IB door de vrijstellingen voor maatschappelijk beleggen en beleggen in durfkapitaal ook van toepassing te verklaren? De vrijstellingen voor vermogen op grond van de hardheidsclausule blijven ongemoeid.
- Gaat u ermee akkoord het baseren op een vastgesteld inkomen (t-2) af te doen als onwenselijk? Daar staat tegenover dat u er voor kunt kiezen om de optie in de lucht te houden als mogelijkheid in de toekomst. DGBel is hier voorstander van.
- In de huidige brieftekst is ambtshalve toekennen opgenomen als visionair beeld, zonder concrete invoeringsstappen. U kunt er voor kiezen aan te geven dat u hierop ambitieus bent en een concrete invoeringstermijn noemen van vier tot zes jaar.
- Gaat u met de inhoud van de brief akkoord? De volgende maatregelen zijn overwogen/worden in de brief aangekondigd:

nee

	Maatregel	Doen?
1	Samenwerking beheerders van basisregistraties	Ja
2	Onderzoeken of de Belastingdienst/Toeslagen het inkomen kan schatten in plaats van 'de burger	Ja
3	Harmoniseren van het vermogensbegrip	Ja
4	Aanscherpen handhavingsbeleid	Ja
5	Verstevigen van het strafrecht in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)	Ja
6	In rekening brengen van heffingsrente bij definitieve toekenning	Ja
7	Normeren van grondslagelementen	Nee
8	Onderzoeken of toeslagen gebaseerd kunnen worden op een vastgesteld inkomen in plaats van op het actuele inkomen	Ter beslissing
9	Ambtshalve toekennen van toeslagen in plaats van op verzoek van belanghebbende	Ter beslissing

Toelichting

Voor een diepgaande toelichting verwijzen wij naar de tekst van de brief. Enkele elementen worden er hier uitgelicht.

Kwetsbaarheden

De bovengenoemde maatregelen gaan allemaal een aantal gesignaleerde kwetsbaarheden tegen. Die zijn:

- De grote rol van de burger in het proces,
- Het werken met een geschat inkomen,
- Het werken met feitelijk gemaakte kosten als grondslag: huur, servicekosten, uren kinderopvang, uurprijs kinderopvang,
- Tekortkomingen in de basisadministraties.

Heffingsrente

In de brief wordt voorgesteld heffingsrente te gaan rekenen overeenkomstig de bestaande heffingsrenteregeling in de Awir voor definitieve toekenningen die leiden tot een terugvordering of nabetaling. Deze renteregeling gaat uit van 1

juli volgend op het toeslagjaar als aanvangstijdstip voor het rente rekenen of vergoeden. Deze datum sluit aan op de 1 juli datum van de nieuwe regeling belastingrente. Het is echter ook mogelijk te kiezen voor 1 januari volgend op het toeslagjaar als aanvangstijdstip. De IRF is hier voorstander van. Dit geeft een sterkere prikkel tegen oneigenlijk gebruik en een hogere rente-opbrengst, die overigens ten goede komt aan de vakdepartementen (1 juli leidt tot een rente-opbrengst van 6 mln op jaarbasis; 1 januari tot 23 mln).

Vermogensbegrip

Hier is een mogelijke gevoeligheid. Het vermogensbegrip in de huurtoeslag wijkt af van dat in de IB omdat vrijgestelde beleggingen in box 3 (maatschappelijk beleggen en beleggen in durfkapitaal) wel meetellen voor de huurtoeslag. In de brief wordt voorgesteld het vermogensbegrip voor de huurtoeslag te harmoniseren met het box 3 vermogensbegrip door voor deze beleggingen voortaan ook de vrijstellingen te laten gelden. Dit voorstel staat mogelijk op gespannen voet met de plannen in het dossier 'groen beleggen' om de vrijstellingen over te hevelen naar heffingskortingen. BZK is akkoord met de budgettaire consequentie van deze maatregel op hun programmabudget.

Maatregelen die niet verder worden uitgewerkt

In de brief worden bij de eerste zes maatregelen concrete acties aangekondigd, hetzij in de vorm van onderzoek hetzij in de vorm van een voorstel tot wetswijziging. Voor de laatste drie maatregelen geldt dat niet.

- Het onderzoek naar de mogelijkheid een vastgesteld inkomen te hanteren van twee jaar oud (t-2), in plaats van het geschatte actuele inkomen wordt niet verder opgepakt. Dit is omdat deze maatregel zou leiden tot het uitbetalen van toeslagen aan ontvangers die inmiddels een hoger inkomen hebben verworven, of andersom tot het niet uitbetalen aan ontvangers die een inkomensdaling hebben meegemaakt. Een vangnet voor schrijnende gevallen zou de winst in de uitvoering beperken. In de uitvoering lost t-2 veel problemen op. Daarom kunt u er ook voor kiezen deze maatregel niet af te doen als "wordt niet verder uitgewerkt", maar de deur open te houden door de zinsnede "behoeft nog nader onderzoek" op te nemen.
- Het normeren van de variabele grondslagelementen wordt niet verder uitgewerkt omdat dit leidt tot forse verschuivingen en een minder efficiënte besteding van overheidsgeld. Maatregelen die gericht waren op de specifieke situatie van de ontvanger worden immers vervangen door "ongerichte" maatregelen. De kostenbesparing bij de Belastingdienst staat hiermee niet in verhouding.

Ambtshalve toekennen

Wanneer aan enkele voorwaarden is voldaan, dat wil zeggen eenvoudig toetsbaar recht op toeslag en nagenoeg sluitende basisregistraties, kunnen de handelingen van de burger tot een minimum worden beperkt door de Belastingdienst zelfstandig de toeslag te laten toekennen. Dit is in de uitvoering een grote stap vooruit en verkleint de administratieve lasten. Aan de voorwaarden is op dit moment echter niet voldaan. Over het presenteren van ambtshalve toekenning als separate maatregel, met een eigen invoeringstraject, of als visie voor de toekomst, een leidraad om toekomstige maatregelen aan te toetsen, bestaat verschil van inzicht. SZW en IRF zijn op dit moment geen warm voorstander van ambtshalve toekennen omdat aan de voorwaarden nog niet wordt voldaan (basisregistraties zijn nu niet op orde of bestaan nog niet). In de huidige brieftekst is gekozen voor een middenweg, waarbij de voordelen van ambtshalve toekennen worden geschetst en de mogelijkheid niet als bestemming, maar als koerspunt wordt aangemerkt. U kunt ervoor kiezen op dit

punt veel ambitie te tonen en een concreet invoeringstraject noemen. U kunt ook meegaan met SZW en de tekst juist meer afzwakken.

Relatie met de fraudetaakstelling

Met SZW was afgesproken dat eventuele maatregelen die zouden voortkomen uit het NIBO zouden mogen worden gebruikt om de fraudetaakstelling bij de kinderopvang van 25 mln in te vullen. Maatregelen 4,5 en 6 zullen een bijdrage leveren aan de invulling van de taakstelling, alhoewel 4 en 5 heel lastig zijn te ramen.



Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directie Directe Belastingen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

10.1.d

Ons kenmerk
DB/2012/93 M

Bijlagen

Datum
Betreft Fraudebestendigheid Toeslagen

Geachte voorzitter,

De Belastingdienst/Toeslagen heeft het afgelopen jaar stevig ingezet op de aanpak van fraude. Tot dusverre is voor circa € 40 miljoen aan fraude vastgesteld en worden 160 dossiers met een belang van nog eens € 40 miljoen strafrechtelijk vervolgd. Fraudebestrijding zal ook voor de komende tijd onverminderd prioriteit hebben. Naast fraudebestrijding in de repressieve sfeer is het ook belangrijk om te kijken naar mogelijkheden die er zijn om fraude met en oneigenlijk gebruik van toeslagen te voorkomen. Het kabinet wil daarin verder kijken dan de op dit moment geconstateerde fraude en ook de potentieel in het systeem vervatte fraudemogelijkheden aanpakken. Daarom presenteert het kabinet in deze brief een pakket anti-fraude maatregelen. Het gaat dan om: (1) samenwerking beheerders van basisregistraties, (2) schatten van het inkomen door de Belastingdienst/Toeslagen, ~~(3) harmoniseren van het vermogensbegrip,~~ (4) aanscherpen van het handhavingsbeleid, (5) verstevigen van het strafrecht en (6) het in rekening brengen van rente.

Inleiding

Diverse onderzoeken die de afgelopen jaren zijn gedaan wijzen uit dat het uitvoeringsproces van de toeslagen¹ niet alleen gevoelig is voor fouten van de kant van de burger, maar ook voor fraude en oneigenlijk gebruik. Fraude doet zich voor als burgers onjuiste of onvolledige informatie verstrekken met het oogmerk een toeslag te incasseren waar zij eigenlijk geen recht op hebben. Van oneigenlijk gebruik is sprake als burgers weliswaar recht hebben op een toeslag maar ten onrechte geen of verkeerde informatie verschaffen. Een voorbeeld is het – al dan niet bewust – te laag schatten van het inkomen waardoor een te hoog voorschot op de toeslag wordt uitbetaald.

Met name uit de aanbevelingen die zijn gedaan in het IBO-rapport 'Vereenvoudiging toeslagen' uit 2009 komt naar voren dat het toeslagenproces in dit opzicht een aantal *kwetsbaarheden* kent. Deze kwetsbaarheden zijn te

¹ Zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.

ondervangen door middel van een aantal *maatregelen* die ieder voor- en nadelen kennen. Ik heb in uw Kamer toegezegd hier nader op in te zullen gaan.²

Directie Directe Belastingen

Ons kenmerk
DB/2012/93 M

In deze notitie presenteer ik, mede namens de ministers van BZK, SZW en VWS, een aantal maatregelen. Tevens maak ik uw Kamer deelgenoot van de voor- en nadelen van verdere maatregelen om het toeslagenproces beter bestand te maken tegen fraude en oneigenlijk gebruik. Voor complexe materie als deze bestaan immers geen simpele oplossingen. Het kabinet meent dat fraude hard moet worden aangepakt en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk moet worden voorkomen en is ook bereid daartoe gerichte maatregelen te nemen. Die maatregelen kunnen echter leiden tot ingrijpende wijzigingen in het uitvoeringsproces, die weer kunnen doorwerken in het effect van het beleid. Dit kan gevolgen hebben voor grote groepen burgers. Terughoudendheid is in dat geval gepast. Immers, hoe ernstig ook, fraude en oneigenlijk gebruik komen relatief weinig voor in het totale toeslagenproces zoals dat nu functioneert voor ruim 6,5 miljoen huishoudens.

Hierna schets ik in de eerste plaats de kwetsbaarheden van het toeslagenproces zoals die uit eerdere onderzoeken naar voren zijn gekomen. Daarna ga ik in op enkele maatregelen c.q. aanbevelingen die kunnen leiden tot een toeslagenproces dat beter bestand is tegen fraude en oneigenlijk gebruik.

Kwetsbaarheden in het uitvoeringsproces van toeslagen

Grote rol burger in toeslagenproces

De bevoorschotting werkt op basis van een aanvraag van de burger waarin hij gegevens verstrekt. De aanvrager wordt geïdentificeerd door de Belastingdienst door middel van zijn DigiD. Daarnaast geeft hij zijn BSN door.. Dit schept mogelijkheden voor systeemfraude, waarbij iemand op naam van (vele) anderen aanvragen doet met gefingeerde gegevens. Een typisch voorbeeld is een ronselaar, waarbij het maar de vraag is of de aanvragers zich van de fraude bewust zijn. Verder is identiteitsfraude mogelijk, waarbij iemand zich in de systemen van de Belastingdienst/Toeslagen voordoet als een ander, buiten medeweten of zonder instemming van die ander, en zichzelf een toeslag laat uitbetalen. Tegen deze typen fraude zijn al maatregelen genomen, maar het blijft zo dat hoe kleiner de rol van de aanvrager is, des te kleiner de kans op dit soort fraude wordt. Daarnaast is het niet zo dat alle oneigenlijk gebruik het gevolg is van bewust handelen door de burger. Daarom blijft de Belastingdienst in de uitvoering tevens inzetten op goede communicatie met de burger om zo fouten te voorkomen.

Werken met geschat inkomen

Het juist schatten van een inkomen door de burger in zijn aanvraag voor een toeslag blijkt in de praktijk lastig. Veel aanvragers blijken bij de definitieve toekenning van de toeslag geld terug te moeten betalen omdat zij een te hoog voorschot hebben gekregen vanwege het feit dat het inkomen, moedwillig of per ongeluk, te laag is geschat, of een wijziging niet is doorgegeven. Anderen krijgen toeslag nabetaald omdat zij een te laag voorschot hebben ontvangen. Het is nu eenvoudig mogelijk om de terugbetaling te financieren met een nieuw, te hoog voorschot, waardoor een permanente, renteloze lening ontstaat.

*in komen hebben
ad h - polis-
schijn in katie*

² Kamerstukken II, 2010/11 31066, nr. 100, blz. 21, kamerstukken II 2010/11 32740, nr. 1, blz. 50-51 en Kamerstukken II 2011/12 32740, nr. 10, blz. 4.

Andere variabele grondslagen

De huishoudsituatie, de betaalde huur en het aantal afgenomen uren kinderopvang zijn variabele grondslagen die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag, en door de Belastingdienst pas achteraf kunnen worden getoetst. Dit geldt ook voor het baseren van een toeslag op de daadwerkelijk gemaakte kosten van de aanvrager. Een nadeel daarvan is dat het fraudegevoeligheid meebrengt. De informatie moet uitgevraagd worden bij de aanvrager van de toeslag dan wel bij de verhuurder of kinderopvanginstelling waardoor de mogelijkheid bestaat dat onjuiste informatie wordt verstrekt. Hierbij speelt ook de problematiek van de grote rol van de burger in het toeslagenproces, die zich vaak niet bewust is van de noodzaak wijzigingen door te geven aan de Belastingdienst/Toeslagen.

Directie Directe Belastingen

Ons kenmerk
DB/2012/93 M

Tekortkomingen basisadministraties

De Belastingdienst/Toeslagen gebruikt voor de uitvoering van de toeslagen meerdere basisadministraties. De kwaliteit van de gegevens in deze administraties is voor het beperken van fraudemogelijkheden van groot belang, maar laat op punten te wensen over. Omdat er circa 8,5 miljoen toeslagontvangers zijn kan ook een klein foutpercentage tot grote aantallen fouten leiden.

Maatregelen

De afgelopen jaren heeft de Belastingdienst/Toeslagen een aantal maatregelen doorgevoerd om fraude tegen te gaan. Vooral de controle van afwijkende aanvragen is geïntensiveerd. Dat geldt ook voor aanvragen die leiden tot uitbetaling van voorschottermijnen met terugwerkende kracht. Sinds 2011 vindt voor alle toeslagen Digid-BSN controle plaats bij elektronische aanvragen en wijzigingsverzoeken. Ook in de sfeer van de regelgeving zijn diverse maatregelen getroffen om fraude tegen te gaan. Zo zullen toeslagen, met uitzondering van de kinderopvangtoeslag, straks alleen nog maar worden uitbetaald op één bankrekeningnummer dat op naam moet staan van de belanghebbende en zijn de maximale boetes voor het niet of onvolledig verstrekken van informatie aanzienlijk verhoogd.

Naar aanleiding van de gesignaleerde kwetsbaarheden heb ik een aantal potentiële maatregelen laten onderzoeken die aanvullend op de reeds getroffen maatregelen zouden kunnen leiden tot een toeslagenproces dat beter bestand is tegen fraude en oneigenlijk gebruik. Deze maatregelen worden hierna besproken. Het gaat om:

1. Samenwerking beheerders van basisregistraties
2. Onderzoeken of de Belastingdienst/Toeslagen het inkomen kan schatten in plaats van de burger
3. Harmoniseren van het vermogensbegrip
4. Aanscherpen van het handhavingsbeleid
5. Verstevenigen van het strafrecht in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)
6. In rekening brengen van heffingsrente bij definitieve toekenning
7. Normeren van grondslagelementen
8. Onderzoeken of toeslagen gebaseerd kunnen worden op een vastgesteld inkomen in plaats van op het actuele inkomen
9. Ambtshalve toekennen van toeslagen in plaats van op verzoek van belanghebbende

*7 bevestigingen;
Vind ik het wel interessant*

Directie Directe Belastingen

Ons kenmerk
DB/2012/93 M

De eerste zes maatregelen leveren een bijdrage aan enkele aspecten van de kwetsbaarheden zoals hiervoor geformuleerd. Het kabinet komt op deze onderwerpen met voorstellen tot implementatie. De maatregelen 'normeren van grondslagelementen' en 'afstappen van actueel inkomen' gaan gepaard met dusdanige neveneffecten, dat de balans uitslaat in de richting van niet-implementatie. Het ambtshalve toekennen zie ik eerder als een ontwikkelingsrichting dan als concrete maatregel voor de korte termijn. In het vervolg van deze brief ga ik achtereenvolgens in op de wenselijkheid van elk van deze maatregelen, waarbij ik aangeef of deze op korte termijn in de regelgeving wordt opgenomen.

is het niet in!

1. Samenwerking beheerders basisregistraties

De basisregistraties vormen een kernelement voor effectief toezicht. De gegevens zijn echter niet in alle gevallen correct. Doordat de Belastingdienst/Toeslagen deze gebruikt voor controle is dit een kwetsbaarheid in de uitvoering. Aangezien er circa 8,5 miljoen toeslagaanvragers zijn (2011), kan zelfs een laag percentage aan fouten in de vastgelegde gegevens leiden tot aanzienlijke aantallen te hoge of ten onrechte uitgekeerde bedragen of tot een groot aantal rechthebbenden dat onterecht geen toeslag ontvangt.

Een verbeterde bruikbaarheid van de basisregistraties biedt kansen. Het overheidsbeleid betreffende basisregistraties is gericht op het verbeteren van de dienstverlening van de overheid aan burgers en bedrijven. Overheidsorganisaties vragen burgers en bedrijven één maal naar gegevens. Dit verlicht administratieve lasten.

Een mogelijke maatregel is de samenwerking tussen de beheerders en gebruikers van basisregistraties te faciliteren of te verplichten om die kwaliteit te verder verbeteren. Op het terrein van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) is al het nodige gebeurd. U bent hierover al eerder geïnformeerd door de staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (17050 nr. 416) en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze heeft diverse maatregelen aangekondigd om de kwaliteit van de GBA te verbeteren (27859 nr. 57). Ook op het terrein van DUO wordt er nauw samengewerkt.

Samenwerking met basisregistraties zal de werkzaamheden van Belastingdienst/Toeslagen vooral helpen bij de huurtoeslag maar ook bij de andere toeslagen. Om te controleren of toeslagaanvragers daadwerkelijk wonen op het aangegeven adres wordt gebruik gemaakt van de GBA. Een uitbreiding van de gegevensset in de GBA zal de uitvoering en controle op de rechtmatigheid van de toeslagen eenvoudiger maken.

Voor de toeslagen, de belastingen en de sociale verzekeringswetten is het vanwege het draagkrachtbeginsel van groot belang om personen met een partner te kunnen onderscheiden van alleenstaanden. Een centrale registratie, waaruit alle overheidsorganen informatie over de aanwezigheid van een partner kunnen putten zou voor de uitvoering van deze wetten een enorme stap voorwaarts zijn. Het wetsvoorstel Brp voorziet al in registratie van gegevens waarmee de belangrijkste partnercategorieën kunnen worden geduid, namelijk of personen gehuwd zijn, geregistreerd partner zijn of kinderen hebben. Het is zeer gewenst om in de Basisregistratie personen, behalve de reeds opgenomen partnercategorieën, ook

Wordt hier toe ook toegevoegd?

alle andere partnercategorieën op te nemen, zoals de samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract, een gezamenlijke eigen woning, een partnerpensioen, de verzoeken tot echtscheiding/scheiding van tafel en bed, en de gezamenlijke huishouding.

Directie Directe Belastingen

Ons kenmerk
DB/2012/93 M

Daarnaast hecht de Belastingdienst veel belang aan het (authentiek) registreren van de feitelijke verhuisdatum in de Brp. Ook registratie (en melding aan afnemers) van toekomstige verhuisdata moet mogelijk worden om afnemers de mogelijkheid te bieden op de verhuizing te anticiperen. Controle (achteraf) en evt. correctie van de feitelijke datum is noodzakelijk voor een punctuele uitvoering van de toeslagen.

help ik heb
al aangevraagd!

Om mogelijke oplossingen voor bovenstaande en andere zaken zoals opnemen van alle (on-)zelfstandige woonruimten in de GBA en de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) te vinden ben ik voornemens verkennende gesprekken te voeren met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Waarom nog
niet geregeld?
Bij in loon
me de namen
BZK

2. Nader onderzoek schatting inkomen door de Belastingdienst

Omdat het voorschot op de toeslag in het lopende toeslagjaar (jaar T) wordt gebaseerd op het actuele inkomen dient het inkomen geschat te worden totdat na afloop van het jaar het definitieve inkomen beschikbaar komt (doorgaans in T+1). Burgers zijn momenteel zelf verantwoordelijk voor het schatten van het inkomen in jaar T bij de aanvraag van een toeslag. Bij het definitief toekennen van de toeslag stelt de Belastingdienst/Toeslagen het toetsingsinkomen in het toeslagjaar uiteindelijk vast op basis van de inkomensgegevens uit de basisregistratie inkomen van de Belastingdienst. Bij het automatisch continueren van het voorschot voor het volgende toeslagjaar gebruikt de Belastingdienst/Toeslagen de oorspronkelijk door de burger aangeleverde inkomensgegevens, opgehoogd met een indexeringspercentage. Het probleem bij deze manier van schatten van het inkomen is dat burgers zelden hun inkomen bij de verlenging van een voorschot van de toeslag opnieuw schatten. Veel burgers lijken in de veronderstelling dat de Belastingdienst betere gegevens dan zij zelf voorhanden heeft. Dit leidt tot veel terugvorderingen en nabetalingen.

Twee jaar geleden is door de Belastingdienst/Toeslagen onderzoek gedaan naar de gevolgen van het schatten van het inkomen in het lopende toeslagjaar door de Belastingdienst/ Toeslagen bij de huurtoeslag. Conclusie van het onderzoek was toen dat het aantal onjuist geschatte inkomens daardoor niet zou afnemen. Ten behoeve van de massaal automatisch gecontinueerde voorschotten voor het toeslagjaar 2013 zal de Belastingdienst/Toeslagen, vanwege de invoering van de Wet uniformering loonbegrip, eenmalig op basis van de beschikbare gegevens wijzigingen aanbrengen in het door de burger voor 2013 geschatte inkomen. Daarnaast voert de Belastingdienst/Toeslagen op dit moment een aantal maatregelen in pilotvorm uit om te hoge voorschotten huurtoeslag als gevolg van onjuiste inkomensschatting door de aanvrager te verminderen. Eén van de maatregelen is het ambtshalve stopzetten van de huurtoeslag indien een aanvrager twee jaar achter elkaar geheel ten onrechte huurtoeslag uitgekeerd heeft gekregen. Ik zal de Kamer in de komende halfjaarsrapportage informeren over de uitkomsten van deze pilot met maatregelen om de terugvorderingsproblematiek bij de huurtoeslag tegen te gaan.

Ik ben voornemens nogmaals te onderzoeken of het mogelijk is dat de Belastingdienst/Toeslagen structureel een grotere rol gaat vervullen bij het schatten van de inkomens die ten grondslag liggen aan de voorschotbeschikkingen. Deze grotere rol hoeft niet direct te bestaan uit het ambtshalve schatten van alle inkomens, ook tussenvormen worden onderzocht. Daarmee kan mogelijk de bestaande kwetsbaarheid die met het werken met een geschat inkomen gepaard gaat, sterk gereduceerd worden. Voor dat doel zal de Belastingdienst/Toeslagen het eerder gedane onderzoek naar de schatting van het inkomen -in samenspraak met een ambtelijke begeleidingscommissie- actualiseren en eventueel verbreden naar andere toeslagen. Het onderzoek zal nog dit jaar worden uitgevoerd.

3. Harmoniseren vermogensbegrip

Een vermogenstoets houdt in dat het recht op een toeslag volledig vervalt op het moment dat de aanvrager en zijn partner of, voor de huurtoeslag, medebewoner over een bepaald vermogen beschikken. Op dit moment kent alleen de huurtoeslag een vermogenstoets. Het kabinet voert voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag een vermogenstoets in met ingang van 1 januari 2013. Voor het vermogensbegrip dat geldt voor de huurtoeslag worden ook maatschappelijke (groene) beleggingen en beleggingen in durfkapitaal meegeteld. Daarmee wordt afgeweken van de heffingsgrondslag voor sparen en beleggen van box 3 van de inkomstenbelasting. Daarnaast mag op grond van een hardheidsclausule in de Awir een reeks vermogensbestanddelen voor een aantal bijzondere groepen, zoals oorlogsslachtoffers, buiten beschouwing worden gelaten.

De disharmonisatie in de verschillende vermogenstoetsen geeft niet zozeer aanleiding tot fraude of oneigenlijk gebruik als wel tot het maken van fouten of vergissingen door de burger. Voor de Belastingdienst/Toeslagen is het bovendien extra lastig dat het vermogensbegrip van de huurtoeslag niet integraal aansluit bij de grondslag van box 3. Hierdoor moet er een extra controleslag plaatsvinden, waarvoor de benodigde informatie lastig toegankelijk is. Ook voor toeslaggerechtigden is het verwarrend dat het vermogensbegrip van box 3 niet zonder meer gebruikt kan worden. Harmonisatie van het vermogensbegrip van de huurtoeslag met box 3 zorgt ervoor dat het voor burgers eenvoudiger wordt om na te gaan of zij over vermogen beschikken dat aan het recht op alvorens een toeslag in de weg staat en maakt het voor de Belastingdienst/Toeslagen gemakkelijker om dit te controleren. De kans op fouten wordt kleiner.

Het kabinet kiest ervoor om het vermogensbegrip voor de huurtoeslag te harmoniseren door met dit begrip beter aan te sluiten op de rendementsgrondslag van box 3 van de Wet op inkomstenbelasting 2001. Dit betekent dat de vrijstellingen voor maatschappelijk beleggen en beleggen in durfkapitaal ook zullen gaan gelden voor het vermogensbegrip van de huurtoeslag. Bij het Belastingplan 2013 zal een voorstel hiertoe worden gedaan. Gelet op de gedane toezeggingen in het verleden zal het kabinet de bestaande uitzonderingen voor in aanmerking te nemen vermogen op grond van de hardheidsclausule ongemoeid laten.

4. Aanscherpen handhavingsbeleid

Vergrijpboete

Directie Directe Belastingen

Als het aan opzet of grove schuld van de belanghebbende, zijn partner of een medebewoner is te wijten dat onjuiste of onvolledige gegevens of inlichtingen zijn verstrekt waardoor een te hoge toeslag is uitbetaald, dan kan de Belastingdienst/Toeslagen een bestuurlijke boete opleggen (vergrijpboete). De vergrijpboete bedraagt met ingang van 1 juli 2012 maximaal 100 procent van het terug te vorderen bedrag zonder absoluut maximum. De bevoegdheid van de Belastingdienst/Toeslagen om een vergrijpboete op te leggen is nu echter beperkt. De vergrijpboete kan alleen worden opgelegd indien na de definitieve toekenning van de toeslag blijkt dat sprake is van een vergrijp als gevolg waarvan de definitieve toekenning tot een te hoog bedrag heeft plaatsgevonden. In dat geval kan de Belastingdienst/Toeslagen bij de herziening van de definitieve toekenning de vergrijpboete opleggen. Op dit moment is het niet mogelijk voor de Belastingdienst/Toeslagen om een vergrijpboete op te leggen indien vóór de definitieve toekenning van de toeslag (dus in de voorschotfase) blijkt dat sprake is van een vergrijp. Met een in dit stadium geconstateerd vergrijp kan de Belastingdienst/Toeslagen alleen rekening houden door de hoogte van de definitieve toe te kennen toeslag hierop aan te passen. De Belastingdienst/Toeslagen is niet bevoegd om bij de definitieve toekenning in dat geval ook nog een vergrijpboete op te leggen.

Ons kenmerk
DB/2012/93 M

Het kabinet acht dit een ongewenste situatie. De Belastingdienst/Toeslagen heeft geconstateerd dat de verlening van te hoge voorschotten door de dienst regelmatig voortkomt uit het verstrekken van onjuiste of onvolledige (inkomens)gegevens door de toeslaggerechtigde. Ook in deze situaties zou het mogelijk moeten zijn het instrument van de vergrijpboete te kunnen inzetten bij de definitieve toekenning van de toeslag als het vergrijp wordt geconstateerd in de voorschotfase van het toeslagenproces. In het Belastingplan 2013 wordt dan ook een voorstel opgenomen om artikel 40, tweede lid, van de Awir, in deze zin aan te passen.

Verhoging boete bij recidive

Zoals in het wetsvoorstel "Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving" van de minster van SZW is aangekondigd zal een recidiverende fraudeur, dat wil zeggen iemand waarbij meer dan eens een terugvordering wordt opgelegd als gevolg van een fraude met toeslagen, in de toekomst worden geconfronteerd met een hogere boete van maximaal 150%. Daartoe zal ik in het Belastingplan 2013 een wijziging van de Awir opnemen. Er zal dus sprake zijn van een oplopende boetereeks. Ik wil daarbij gaan werken met een streng verrekeningsbeleid. Wanneer iemand de opgelegde boete niet ineens kan betalen, wordt deze bij voorrang verrekend met nog te ontvangen toeslagen. Op deze manier wordt een sterkere prikkel gegeven dat fraude met toeslagen er ook toe leidt dat de toeslag niet meer wordt uitbetaald.

Uitblijven informatieverstrekking over niet in Nederland belast inkomen

Het voor de toeslagen geldende toetsingsinkomen bestaat niet alleen uit het inkomensgegeven (verzamelinkomen of belastbaar loon) uit de basisregistratie inkomen. Ook niet in Nederland belastbaar inkomen (ninbi) wordt als toetsingsinkomen in aanmerking genomen. Het inkomen dat buiten Nederland wordt genoten is met name van belang om de feitelijke draagkracht vast te stellen van toeslaggerechtigden die in het buitenland wonen of gewoond hebben.

*+ info. gage bij dth. belastingen
beleid "Almelo" aanpak*

Het ninbi wordt bij beschikking vastgesteld door de inspecteur. Voor dat doel verzendt hij brieven naar belanghebbenden die wonen in het buitenland met vragen omtrent het wereldinkomen. In de praktijk komt het echter regelmatig voor dat een reactie op deze brief uitblijft in welk geval de inspecteur het ninbi ambtshalve moet vaststellen. Tot dusverre heeft dat geen gevolgen voor de uitbetaling van de toeslag.

Directie Directe Belastingen

Ons kenmerk
DB/2012/93 M

Het kabinet vindt deze gang van zaken ongewenst en wil op dit punt het handhavingsbeleid aanscherpen. Het niet reageren op een verzoek om informatie van de inspecteur zal voortaan niet langer vrijblijvend zijn maar wel degelijk gevolgen hebben voor de uitbetaling van de toeslag. In het Belastingplan 2013 zal een voorstel worden opgenomen met de strekking dat uitbetaling van een toeslag wordt stopgezet als belanghebbende niet reageert op een informatieverzoek van de inspecteur dat tot doel heeft het ninbi vast te stellen. Hiermee wordt een stevige prikkel gegeven voor belanghebbenden om alle voor de toekenning van de toeslag benodigde informatie te verstrekken.

5. Verstevigen strafrecht toeslagen

De Belastingdienst en de FIOD zijn belast met het opsporen van bepaalde strafbare feiten. Dit is zowel voor de fiscaliteit het geval, via de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) als voor de toeslagen, via de Awir. Het doel van de strafbepalingen is in de meer ernstige gevallen van fraude een sanctie op te kunnen leggen. Daarbij zal het doorgaans gaan om zaken die een maatschappelijk effect hebben.

In de uitvoering van de toeslagen is er over het algemeen sprake van een relatie tussen de Belastingdienst/Toeslagen en de belanghebbende waarbij bestuurlijk beboeten als correctiemethode het meest voor de hand ligt. In de praktijk sinds het invoeren van de toeslagen worden echter ook gevallen aangetroffen waarin de overtreding van een dusdanige aard is dat een bestuurlijke boete niet meer volstaat. Daarbij valt te denken aan flagrante schendingen van de rechtsorde, zoals grootschalige systeemfraude. In die gevallen is het strafrecht de aangewezen sanctiemethode.

Bij de toepassing daarvan valt op dat de Awir en onderliggende regelgeving een beperkter instrumentarium kennen dan de AWR. Zo kent de Awir geen eigen strafbepaling, terwijl de AWR er meerdere kent. In plaats daarvan zijn bepaalde ambtenaren aangewezen als belast met de opsporing van enkele feiten die in het Wetboek van strafrecht zijn opgenomen, voor zover die feiten samenhangen met de Awir. Het gaat om feiten als valsheid in geschrifte. In de Awir is daarnaast geen sprake van een contactambtenaar, die als spil tussen de Belastingdienst en het OM fungeert. In de praktijk is, mede als gevolg van de huidige wettelijke inrichting, op dit moment te zien dat de strafdossiers die vanuit de Belastingdienst/Toeslagen worden aangeleverd een grote belasting vormen voor de capaciteit van het Openbaar Ministerie.

Het is mijn bedoeling het strafrechtelijke instrumentarium in de Awir te verstevigen waar dat nodig is. Daarbij zoek ik naar een modaliteit die aan twee eisen voldoet. Enerzijds moet deze effectief zijn. Dat wil zeggen dat het te benoemen strafbare feit goed aansluit bij de fraudepraktijk en dat de

Wat wordt hiermee bedoeld?

bevoegdheden van de opsporingsambtenaren duidelijk en toereikend zijn. Anderzijds moet de regeling inzichtelijk en toegankelijk zijn. Ik weeg daarin mee dat de betrokken partijen al gewend zijn om te werken met de AWR, maar ik houd er ook rekening mee dat de toeslagen een ander karakter hebben dan de belastingen. Daarbij zal ik ook de mogelijkheid betrekken om de fiscale strafbeschikking op toeslagendelicten van toepassing te verklaren. Een concreet voorstel is voorzien in het Belastingplan 2013.

Directie Directe Belastingen

Ons kenmerk
DB/2012/93 M

6. Heffingsrente bij definitieve toekenning

Het kabinet stelt voor om op het punt van het rekenen van rente verandering te brengen in de huidige gang van zaken. Het in rekening brengen van rente bij de definitieve toekenning van de toeslag die leidt tot een terugvordering van een te hoog voorschot is namelijk een maatregel die een prikkel kan vormen voor de belanghebbende om zijn inkomen beter te schatten en wijzigingen tijdig door te geven. Oneigenlijk gebruik in de vorm van het (jaar in jaar uit) ontvangen van te hoge voorschotten die achteraf zonder heffingsrente kunnen worden terugbetaald wordt daar bovendien mee onmogelijk gemaakt. Deze rentemaatregel kan snel worden ingevoerd omdat artikel 27 van de Awir al voorziet in een heffingsrenteregeling die is toegesneden op het toeslagenproces. Het rekenen van rente op grond van deze regeling heeft de afgelopen jaren om beleidsmatige redenen echter niet plaats gevonden; het vergoeden van rente wel.

Wel zal het kabinet met een voorstel komen om het rentepercentage van deze renteregeling te koppelen aan de wettelijke rente voor niet-handelstransacties conform de nieuwe renteregeling zoals die met ingang van 1 januari 2013 voor de belastingen gaat gelden.

7. Normering grondslagelementen

Normering is een manier om de kwetsbaarheid die met de vergoeding van daadwerkelijke kosten gepaard gaat, te verminderen. De betreffende elementen in de toeslagen zijn de betaalde huur en de servicekosten in de huurtoeslag, en de uurprijs en afgenomen uren kinderopvang in de kinderopvangtoeslag. Normering houdt in dat niet meer de werkelijke kosten relevant zijn, maar uit wordt gegaan van normbedragen. Vanuit het perspectief van fraude en oneigenlijk gebruik is dit wenselijk omdat de gegevens over de feitelijke kosten niet bij de Belastingdienst/Toeslagen beschikbaar zijn maar extern moeten worden verkregen. Deze informatie kan onjuist zijn en dat is vaak lastig te controleren. De rol van de burger wordt door normering verkleind, waardoor de kans op fouten, niet-gebruik, fraude en oneigenlijk gebruik sterk verminderd wordt. Een verder gaande variant in de kinderopvangtoeslag zou zijn de bekostiging van kinderopvanginstellingen rechtstreeks aan die instellingen ten goede te laten komen.

Normering van deze elementen betekent dat het huidige maatwerk van de werkelijke kosten niet meer geleverd wordt. Er zijn dan ook - vaak forse - inkomenseffecten en, voor wat de kinderopvangtoeslag betreft, negatieve effecten op de arbeidsparticipatie. In het licht van die (substantiële) effecten is de te verwachten winst voor het uitvoeringsproces van normering naar de mening van het kabinet te gering. Het kabinet kiest er dan ook niet voor deze maatregelen verder uit te werken.

Op niet mee een; alle zaken zijn herpauze

8. Afstappen van actueel inkomen

Een van de kwetsbaarheden in het huidige toeslagenproces wordt gevormd door de veelheid aan terugvorderingen en nabetalingen bij de definitieve toekenning van de toeslag na afloop van het toeslagjaar. De voornaamste oorzaak van deze kwetsbaarheid volgt uit het Awir-uitgangspunt dat de in aanmerking te nemen draagkracht voor de toeslag wordt gebaseerd op het toetsingsinkomen in het berekeningsjaar van de toeslag (het actuele inkomen).

Overwogen zou kunnen worden om dit uitgangspunt los te laten en de draagkracht voor de toeslagen te baseren op een toetsingsinkomen van enkele jaren geleden. Het aansprekende voordeel om de toeslagen in plaats van op het actuele inkomen te baseren op een ouder inkomen dat reeds is vastgesteld, is dat het recht op en de hoogte van de toeslag direct definitief kan worden vastgesteld. Het nabetalen en terugvorderen van toeslagen is dan veel minder vaak nodig. Het baseren van de toeslag op een eerder reeds vastgesteld inkomen ($t-2$) is ook in lijn met de aanbeveling van project 12 van de Compacte Rijksdienst om uitkeringen in één keer vast te stellen. Deze werkwijze leidt tot een besparing op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst/Toeslagen en geeft zekerheid aan burger en overheid. Burgers hoeven minder vaak toeslag terug te betalen, raken minder snel in de schulden en de eventuele verleiding om een te hoog voorschot op de toeslag aan te vragen vervalt.

Aan het afstappen van het actueel inkomen zitten echter ook aanzienlijke nadelen. De belangrijkste is dat de hoogte van de toeslag minder goed aansluit bij de actuele omstandigheden van de burger. Toetreders en herintreders tot de arbeidsmarkt ontvangen twee jaar lang een te hoge toeslag, terwijl iemand die een grote inkomensdaling meemaakt twee jaar op de benodigde toeslag moet wachten. Ook andere veranderingen in inkomen bij pensionering, samenwonen, scheiding of overlijden van de partner werken met vertraging door in de toeslagen. Een vangnet voor schrijnende gevallen kan het nadeel beperken maar kost per saldo extra programmageld en maakt daarnaast de besparing op de uitvoeringskosten kleiner. De consequenties van een vangnet voor het programmabudget en de uitvoeringskosten zullen sterk afhangen van de vormgeving van een vangnetregeling. Een ander nadeel betreft de eenmalige invoeringskosten.

Alles overwegende is deze aanpak de komende jaren waarschijnlijk hooguit interessant voor de huurtoeslag. Bij de huurtoeslag is de problematiek van terugvorderen veruit het grootst. De ontvangers hebben vaak een laag inkomen en ten opzichte daarvan zijn de toeslagbedragen relatief hoog wat misbruik in de hand kan werken. Voor toeslagontvangers met een uitkering is het inkomen in de tijd vrij constant. Een vangnet zou als gevolg hiervan beperkt kunnen blijven tot gevallen waarbij een fors inkomensverlies optreedt door scheiding of baanverlies. Desalniettemin zijn er ook voor de huurtoeslag eerder genoemde opties om de problematiek van het terugvorderen te beperken zoals het berekenen van rente, vaker beboeten en het laten schatten van het inkomen bij automatische continuering door de Belastingdienst/Toeslagen. Vanwege deze voorliggende, minder vergaande aanpak en vanwege de uiteenloop met de andere toeslagen die het afstappen van het actuele inkomen voor de huurtoeslag zou betekenen kiest het kabinet er niet voor deze mogelijkheid verder te verkennen.

Conform de aanbeveling van project 12 van de Compacte Rijksdienst om regelingen te clusteren zet het kabinet voor wat betreft de zorgtoeslag en het kindgebonden budget erop in om deze toeslagen in de uitvoering te koppelen aan het proces van de inkomstenbelasting. De Belastingdienst onderzoekt momenteel de mogelijkheden hiertoe. Het afstappen van het actueel inkomen past niet bij dit proces aangezien de draagkracht voor de inkomstenbelasting ook wordt gebaseerd op het actuele inkomen.

9. Ambtshalve toekennen; een stip op de horizon

Een manier om fraude en oneigenlijk gebruik te bestrijden is door de handelingen van de burger bij de aanvraag en uitbetaling te minimaliseren of zelfs in het geheel te schrappen. Net als bijvoorbeeld bij de kinderbijslag constateert de uitvoerende instantie dan of en hoeveel recht op een toeslag er is en keert deze vervolgens uit. Dit "ambtshalve toekennen" is alleen mogelijk als Belastingdienst/Toeslagen gebruik kan maken van vastgelegde gegevens over de grondslagen, met name uit (nieuwe of uitgebreide) basisregistraties. Het voorschot voor de toeslagen wordt altijd op basis van actuele gegevens verstrekt. Voor de grondslag inkomen zal dit veelal tijdens het lopende jaar op basis van een schatting zijn die later definitief wordt vastgesteld. Voor de overige grondslagen, zoals gebruik van kinderopvang of de betaalde huur, moeten de bovengenoemde registraties zoveel mogelijk in de actualiteit gegevens kunnen genereren.

*niets aan
beginnen!*

Resultaat van het amtsshalve toekennen van toeslagen zal zijn dat de fraude wordt teruggedrongen en dat het niet-gebruik van toeslagen niet meer voorkomt, hetgeen de effectiviteit van inkomensbeleid vergroot. Een ander groot voordeel is dat de burgers een forse administratieve last bespaard wordt. Overigens is het niet zo dat amtsshalve toekenning fraude geheel uitsluit; het uitsluitend putten uit basisregistratiegegevens leidt er namelijk toe dat geen gebruik meer wordt gemaakt van contra-informatie. Het is dan ook van belang dat burgers zelf verantwoordelijk blijven voor de melding van eventuele onjuistheden in de gebruikte gegevens.

*een
goed
signaal!*

Ambtshalve toekennen elimineert de rol van de burger ~~grootdeels~~. Dit betekent ook dat de kans op fraude, oneigenlijk gebruik en fouten flink afneemt. Dit ideaal is echter zoals hiervoor beschreven slechts bereikbaar onder een aantal voorwaarden die nu niet realiseerbaar zijn. De grondslagen van de regelingen moeten daarvoor worden aangepast en er moet betrouwbare, actuele informatie uit basisregistraties kunnen komen, die hoge eisen stelt aan de accuraatheid. Om op dat punt aan te komen zal nog veel werk verzet moeten worden. Ik zie de stip op de horizon dan ook op dit moment eerder als een koerspunt dan als een bestemming.

Hoogachtend,

de Staatssecretaris van Financiën,
mr. drs. F.H.H. Weekers



**TEN BEHOEVE VAN BESPREKING
VRIJDAG 13 APRIL 16:00
DB 2012 152**

Aan
Staatssecretaris

Directie Directe Belastingen

Inlichtingen

10.1.d

Datum

11 april 2012

Auteur

10.1.d

memo

Normeren grondslagen toeslagen

Aanleiding

In uw reactie op de conceptbrief aan de Tweede Kamer over de fraude bij toeslagen hebt u bij het onderdeel "normeren grondslagen" aangegeven de verschillende opties die er zijn te willen bespreken. Ten behoeve van de bespreking van de conceptbrief vrijdagmiddag a.s. zijn in dit memo de opties voor u op een rij gezet.

Vier opties normeren grondslagen toeslagen

OPTIE 1 Normeren servicekosten huurtoeslag

Variant: genormeerde bijtelling i.v.m. servicekosten i.p.v. werkelijke servicekosten.

- Totale huurtoeslag m.b.t. servicekosten € 80 miljoen/jaar.
- Ouderen betalen gemiddeld meer servicekosten dan jongeren. Voorstel is budgettair neutraal bij een bijtelling op de rekenhuur voor huishoudens jonger dan 65 van 9 euro per maand, en een bijtelling van 12,25 euro per maand voor huishoudens ouder dan 65.
- Bij deze vormgeving ondervindt ruim 57% van de huishoudens met huurtoeslag een positief inkomenseffect, bijna 4% geen inkomenseffect en ongeveer 39% een nadelig inkomenseffect.
- BZK wil niet meewerken aan normering van servicekosten. Een eerder voorstel in deze sfeer is in 2009 gestrand in de Tweede Kamer. Ook is de te verwachten besparing bij de Belastingdienst zeer gering.

OPTIE 2 Normeren uurprijs kinderopvangtoeslag

Variant: niet meer werken met werkelijke uurprijs, maar vastgestelde uurprijs.

- Budgettair neutraal bij de uurprijs in de dagopvang: 6,18 euro, buitenschoolse opvang: 5,84 euro, gastouderopvang: 5,00 euro;
- Besparing Belastingdienst is beperkt: € 0,5 miljoen. De maatregel doet weinig als het gaat om kans op fraude/fouten verminderen.
- SZW en IRF: Gevaar voor opwaarts budgettair risico. Omdat het aantal uren nagenoeg niet genormeerd is ontstaat met name bij gastouderopvang druk om het aantal uren op te schroeven.
- Overzicht inkomenseffecten:

Inkomenseffect	% KO toeslag-ontvangers
Minder dan -3%	0
-3% tot -1 ½%	2
-1 ½% tot 0%	58
0%	1
0% tot +1 ½%	32
+1 ½% tot +3%	5
meer dan +3%	2

OPTIE 3 Normeren kosten kinderopvangtoeslag

Variant: werkelijk afgenomen opvanguren/betaalde kosten zijn niet meer relevant voor KOT. Standaard kostenvergoeding.

- Het kan dan voorkomen dat iemand geen toeslag krijgt terwijl hij wel gebruik heeft gemaakt van opvang, of dat iemand toeslag krijgt voor opvanguren die hij niet afgenomen heeft.
- Een variant waarbij nog wel wordt aangesloten bij formele opvang: gemiddeld aantal dagen formele opvang per jaar bepalend voor de toeslaghoogte. Alsnog controle nodig op feitelijk genoten opvangdagen.

OPTIE 4 Rechtstreekse bekostiging kinderopvanginstellingen

Variant: kinderopvangtoeslag wordt afgeschaft en vervangen door een directe betaling aan kinderopvanginstellingen.

- Besparing BD maximaal 40 miljoen (andere instantie neemt over)
- Grote maatschappelijke effecten: zeer grote inkomenseffecten. Daarnaast verliezen we de koppeling tussen de kinderopvangtoeslag en het aantal gewerkte uren.
- Huidige systeem van vraagfinanciering werkt pas kort, nu aanpassen veroorzaakt veel onrust.
- SZW is mede vanwege bovenstaande argumenten tegen deze variant.