

Handwritten: Handwritten:
interdep. wg ok
een douane met
andere wg eg tekegaten afstemmen
- veel ruimt koste omich wim opleveren als ook ten
Ten behoeve van MR 11 maart, agendapunt 3b

DB/626
da...



Ministerie van Financiën

Retour van Minister/Slas
d.d. 21/3
Reeds cc aan:

TER ADVISERING
Aan
De Staatssecretaris
De Minister

Handwritten: ooh arog. alle toeslagen
het een rechte
dus ook ook 100 en nieuwe
inrichten enz behelst

Directie Directe Belastingen
Inlichtingen

10.1.d

Datum
8 maart 2011

Notitienummer
DB 2011/106

Rubriek
Algemene wet
Inkomensafhankelijke regelingen

Auteur
10.1.d

Van
De directeur
belastingen
10.1.d
1

Kopie aan
2x PA, 2x V&C

Bijlagen
2

Paraaf
De Staatssecretaris
10.1.d

Paraaf
De Minister
10.1.d

Via
De SG

Via
De DGFZ
10.1.d

Via
De DGFZ
10.1.d

Medeparaaf
AFP
10.1.d

Medeparaaf
Cluster Uitvoeringsbeleid
10.1.d

Medeparaaf
IRF
10.1.d

Aanleiding

Aanstaande vrijdag wordt de two-pager fraudebestrijding bij toeslagen besproken in de ministerraad. In deze two-pager wordt ingegaan op misbruik en oneigenlijk gebruik van de toeslagen. Om de toeslagen fraudebestendiger te maken, wordt zowel een korte als een lange termijn aanpak gepresenteerd.

Toelichting

- Two-pager SZW

In de MR van 18 februari jl. is een two-pager van SZW besproken over het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid. In die bespreking heeft u (staatssecretaris) ervoor gepleit de focus niet alleen te richten op de aanscherping van sancties bij geconstateerde fraude ('achteraf') maar ook te investeren in maatregelen gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen. De MR heeft u toen gevraagd om een verkenning van mogelijke maatregelen 'aan de voorkant'.

- 'Onze' two-pager

De two-pager (zie bijlage) schetst een beeld van de meest voorkomende typen fraude. Fraude met kinderopvangtoeslag komt verreweg het vaakst voor en wordt in die beschrijving daarom nadrukkelijk genoemd.

In de two-pager wordt vervolgens een aanpak voorgesteld die moet leiden tot een toeslagenstelsel dat beter bestand is tegen misbruik en oneigenlijk gebruik. Ons plan van aanpak is tweeledig: voor de korte termijn door middel van

Handwritten notes:
Kann
- uitvoerbaar
- niet vanop
- hoeke leest
(verreken)
Boeken?
- met weer gezag
fraude bestrijding
houdt tijd veel
- kinderopvang
- compacte
tijds aanpak

Handwritten: Danner: contact wij hield een ma...

gerichte controlemaatregelen 'aan de poort' en het doorvoeren van de voorstellen uit de IBO-toeslagen uit 2009 (Interdepartementaal Beleidsonderzoek, een speciale vorm van een interdepartementale werkgroep). Op lange termijn door middel van een interdepartementale werkgroep die de voorstellen om misbruik en oneigenlijk gebruik binnen het stelsel van toeslagen tegen te gaan, zal uitwerken.

- Nieuw IBO vs interdepartementale werkgroep

U (staatssecretaris) stelt bij de lange termijn aanpak voor, een interdepartementale werkgroep in te stellen die voorstellen doet voor een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendiger toeslagenstelsel. U (staatssecretaris) heeft aangegeven dat dit U een sneller en daadkrachtiger instrument lijkt dan een nieuw IBO. **U (Minister)** wilt het instrument van het IBO hier gericht op inzetten om voldoende beleidsopties te hebben voor beheersbaarheid en doelmatigheid, waarbij U positief bent over een aantal onderwerpen, waaronder het onderwerp "Misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale regelingen en toeslagen". In het vervolgtraject moet worden bekeken of het onderwerp via de voorgestelde interdepartementale werkgroep uitgewerkt wordt, of dat toch voor een nieuw Interdepartementaal Beleidsonderzoek voor Toeslagen moet worden gekozen.

ik raad te ISO af.
Die is er al geweest
met weinig succes.

10.1.d

Advisering

Het is te verwachten dat de two-pager een aantal reacties zal oproepen in de Ministerraad. Wij verwachten dat er onder meer gevraagd zal worden naar:

- De relatie met de werkgroep cluster 12 van het programma Compacte Rijksdienst (doet onderzoek naar mogelijke clustering van taken van SVB, UWV, DUO en B/Toeslagen). **U (staatssecretaris)** kunt aangeven dat U tijdens het recente AO Belastingdienst heeft toegezegd, naar aanleiding van vragen vanuit de Kamer, dat het kabinet de IBO-voorstellen opnieuw zal gaan bekijken. Er zal dus iets moeten gebeuren op dit gebied. Werkgroep cluster 12 kijkt niet opnieuw naar de IBO-voorstellen en kijkt niet specifiek naar misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen. Daarom zouden de voorstellen van cluster 12 en de voorgestelde interdepartementale werkgroep in elkaars verlengde kunnen liggen. Overigens gaat het onderzoek van cluster 12 veel verder door clustering van veel meer taken. In ons onderzoek staat de uitvoeringsorganisatie niet ter discussie.
- De relatie tussen de opmerking in de two-pager over één vermogenstoets voor alle toeslagen en de in het RA opgenomen vermogenstoetsen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. In het RA is een opbrengst ingeboekt voor twee nieuwe vermogenstoetsen (box 3 + € 80.000). Deze wijken echter af van de bestaande vermogenstoets voor de huurtoeslag niet aansluit bij het box 3 vermogen. Dit werkt verwarrend voor de burger en is lastig uit te voeren voor de Belastingdienst/Toeslagen.
- Het zou kunnen dat als oplossing van het probleem 'werken in de actualiteit' wordt aangedragen dat uitgegaan zou moeten worden van het inkomen en vermogen van het jaar t-2. Dit is één van de zaken die in de interdepartementale werkgroep onderzocht kunnen worden. T-2 kent echter ook belangrijke nadelen omdat het krijgen van een toeslag niet meer aansluit op de feitelijke inkomenspositie: een ingewikkelde vangnetregeling is dan noodzakelijk. Dit zal gevolgen hebben voor de programmabudgetten.
- Wat dragen de voorstellen van het eerste IBO Toeslagen die door het vorige kabinet zijn aangekondigd precies bij aan de fraudeaanpak? Hoewel bij de vorige IBO de toeslagen niet vanuit het fraudeperspectief zijn onderzocht, geldt: hoe simpeler de regelgeving hoe minder de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik. De voorstellen uit het IBO Toeslagen zijn vanuit het perspectief van fraude een eerste stap.



en worden
lichter
geboen

Op aanpak lichtere
kan, anders
accuuraad



- *Moet het hele pakket van de IBO-voorstellen mee, of kunnen er bepaalde zaken uitgelaten worden?* De concepttekst van de fiscale agenda spreekt over het gehele IBO-pakket zoals dat op 1-1-2011 door het vorige kabinet zou worden uitgevoerd. Donner zal waarschijnlijk gaan voorstellen het IBO-voorstel om de feitelijke huurverhogingsdatum te verplaatsen van 1 juli naar 1 januari niet over te nemen. Dit is acceptabel. **U (staatssecretaris)** zou kunnen overwegen de fiscale agenda op dit punt nog aan te passen.

U (staatssecretaris) heeft gevraagd om een inleiding plus een paar pakkende voorbeelden om uit citeren. Deze vindt U in de bijlage.

Fraudebestrijding bij toeslagen

1. Aanleiding

Oneigenlijk gebruik en misbruik van toeslagen neemt hand over hand toe. De FIOD wordt op dit moment overspoeld met onderzoeken naar kinderopvangtoeslagfraude. Het betreft steeds vaker fraudegevallen met een grote impact, die de houdbaarheid van het stelsel ondermijnen. Doorgaan op dezelfde weg is onhoudbaar in termen van draagvlak, maar ook in budgettair opzicht. Deze 'two-pager' gaat in op de fraudegevoeligheid van het toeslagenstelsel en schetst een plan van aanpak voor de korte en de lange termijn om de toeslagen fraudebestendiger te maken. Het is mijn bedoeling deze aanpak in de Fiscale Agenda aan de Kamer te presenteren.

2. Fraudegevoeligheid van het stelsel (Awir, regelingen en toezicht)

De zorgtoeslag, de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget zijn niet-fiscale inkomensafhankelijke regelingen die worden uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen keert jaarlijks in maandelijks termijnen meer dan € 9 miljard uit aan ruim 6 miljoen huishoudens en verstuurt hiervoor ieder jaar zo'n 15 miljoen beschikkingen. Iedere toeslag kent zijn eigen materiewet waarin het recht op en de hoogte van de aanspraak is geregeld. De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) regelt een overkoepelend begrippenkader en de procedureregels voor de uitvoering. Het uitgangspunt van de Awir is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de actuele inkomenssituatie van de burger en de kosten die hij op dat moment heeft.

De belangrijkste knelpunten die de fraudegevoeligheid van het stelsel veroorzaken zijn:

- *Werken in de actualiteit:* Een toeslag speelt in op de actuele situatie van mensen. Het gaat hierbij om inkomens, huishoudsituatie en, afgenomen uren kinderopvang. Een toeslag wordt daarom maandelijks uitgekeerd als voorschot. Controle aan de poort is moeilijk. De schatting van de burger is daarom leidend voor de hoogte van het voorschot. De Belastingdienst kan pas na afloop van het toeslagjaar de rechtmatige toeslag vaststellen.
- *Grondslagen zijn deels niet verifieerbaar:* Er is niet altijd een authentieke bron zoals een basisregistratie waar gegevens geverifieerd kunnen worden. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk te verifiëren of gastouderopvang daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en of er daadwerkelijk voor is betaald. Soms is de basisregistratie niet toegesneden op het gebruik voor toeslagen.
- *Dienstverlening:* De focus in de Awir is gericht op het efficiënt verwerken van aanvragen en het snel verwerken van doorgegeven wijzigingen, waardoor doelmatigheid voorrang krijgt boven rechtmatigheid van de aanvragen. Onderdeel hiervan is dat de aanvrager per toeslag een willekeurig bankrekeningnummer mag aanwijzen waarop het voorschot moet worden uitbetaald. Daardoor heeft de aanvrager zelf geen overzicht (toeslag wordt bijvoorbeeld rechtstreeks aan de kinderopvanginstelling uitgekeerd) en voelt hij zich niet verantwoordelijk om wijzigingen door te geven.

3. Misbruik en oneigenlijk gebruik in de praktijk

De fraudegevoeligheid leidt tot een toename van de volgende situaties van misbruik cq oneigenlijk gebruik:

Bewust verkeerde aanvragen door individuele toeslagontvangers: Aanvragers kunnen door het opgeven van een te laag inkomen, een te hoge huur, een te hoog aantal uren kinderopvang of een onjuist huishoudtype een fors bedrag uitgekeerd krijgen.

Bewust verkeerde aanvragen via malafide tussenpersonen: Door malafide tussenpersonen wordt de fraude door individuele aanvragers aangewakkerd. Groepen kwetsbare personen (lage inkomens, slechte kennis van toeslagen) worden aangespoord om een te hoog voorschot aan te vragen, waarbij de tussenpersoon een percentage incasseert.

Georganiseerde fraude rond kinderopvang: Bij gastouderopvang is, anders dan bij de formele kinderopvang, ook achteraf geen controle mogelijk. Het is hierdoor aantrekkelijk voor ouders, gastouders en gastouderbureaus om een (veel) te hoog aantal uren te hanteren: het stelsel nodigt uit tot overvragen. Misbruik en oneigenlijk gebruik met de kinderopvangtoeslag springt dan ook het meest in het oog: het gaat hier om tienduizenden euro's op jaarbasis per aanvraag.

4. Aanpak korte termijn

De grote fraudegevoeligheid van de toeslagen geeft aanleiding om concrete maatregelen te nemen. Ik heb aangekondigd om binnen de gegeven kaders van een kleinere overheid de fraudeaanpak bij Toeslagen te verscherpen. Een aantal maatregelen, specifiek gericht op aanvragen met terugwerkende kracht, is reeds genomen.

Omdat het systematische misbruik niet eenvoudig via meer toezicht aan de achterkant te bestrijden is, zullen ook andere wegen bewandeld moeten worden. In de Fiscale agenda die volgende maand naar de Tweede Kamer wordt gezonden beschrijf ik maatregelen die de controle aan de poort verbeteren. Ik denk daarbij onder meer aan ruimere beslistermijnen voor het beoordelen van aanvragen met terugwerkende kracht en het verplicht gebruik van slechts één bankrekeningnummer dat op naam staat van de belanghebbende voor uitbetalingen door de Belastingdienst.

Het vorige kabinet heeft de Kamer geïnformeerd dat een aantal voorstellen uit het IBO-rapport "Vereenvoudiging toeslagen" per 1 januari 2011 uit zouden worden gevoerd. Deze voorstellen, die een eerste aanzet geven tot vereenvoudiging van het stelsel, wil ik alsnog uit gaan voeren. Het gaat dan onder meer om vereenvoudigingen van de huurtoeslag alsmede het schrappen van enkele regels in de Awir.

5. Aanpak lange termijn

Strengere controles en spoedige invoering van de genoemde IBO-voorstellen vormen een goede eerste stap. Zij zijn echter lang niet voldoende om de fraude zoals die zich in de praktijk openbaart te bestrijden. Ik ben van mening dat er nagedacht moet worden over een aanpak waarbij het stelsel in de volle breedte wordt gezien, inclusief oneigenlijk cq onbedoeld gebruik.

In de werkgroep kindregelingen wordt op verzoek van de politieke vierhoek al invulling gegeven aan de lange termijn aanpak van de kinderopvangtoeslag. Ik pleit ervoor dat bij de beoordeling van de resultaten van die werkgroep het aspect van misbruik en oneigenlijk gebruik en uitvoerbaarheid in belangrijke mate wordt meegewogen.

Daarnaast stel ik voor om het toeslagenstelsel te herijken vanuit het scherpe perspectief van misbruik, oneigenlijk gebruik en uitvoeringslasten. Op basis van de bestaande inzichten uit de IBO en de heroverweging toeslagen, doet een interdepartementale werkgroep voorstellen voor een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendiger toeslagenstelsel. De volgende onderwerpen, die fundamentele wijzigingen voor het systeem bevatten, zouden naar mijn mening daarbij nadrukkelijk aan de orde moeten komen:

- *Het aanpakken en wegnemen van de onder 2.) genoemde knelpunten.*
- *Volume beperking.* Minder toeslag uitbetalingen betekent minder controle. De zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget kunnen worden omgebouwd.
- *Vermogenstoets.* In het huidige stelsel zijn er in de toekomst verschillende vermogenstoetsen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget). Dit gebrek aan eenduidigheid leidt tot fouten door toeslagaanvragers. Eén vermogenstoets levert een vereenvoudiging op.

6. Conclusie

- o De raad wordt gevraagd in te stemmen met de aankondiging in de Fiscale agenda dat het kabinet de voorstellen uit het IBO-rapport, waarvan uitvoering reeds aan de Kamer was voorgesteld, alsnog gaat uitvoeren.
- o De werkgroep kindregelingen zal bij de beoordeling van de resultaten het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik in belangrijke mate meewegen.
- o Daarnaast zal een interdepartementale werkgroep voorstellen uitwerken om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan en de uitvoeringslasten van het toeslagenstelsel te beperken.

Inleiding two-pager

Via de toeslagen keert de belastingdienst, geheel tegen zijn natuur in overigens, circa 10 mld uit. We hebben er vier namelijk de huurtoeslag, de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. Van deze toeslagen zijn het kindgebonden budget en de zorgtoeslag relatief simpel en het minst fraudegevoelig. Ze zijn afhankelijk van het inkomen, dat we uiteindelijk zelf vaststellen, het aantal en de leeftijd van de kinderen, die we van de SVB krijgen, en het wel of niet betalen van zorgpremies. De huurtoeslag wordt al wat ingewikkelder doordat we ondermeer uitgaan van de werkelijke huur per huishouden. Echt problematisch en zeer fraudegevoelig is de kinderopvangtoeslag.

In de two-pager heeft u kunnen lezen dat de FIOD wordt overspoeld met aanvragen. Ongeveer 200 zaken zijn bij het OM aangemeld. Het gaat hierbij vooral om fraudezaken met de kinderopvangtoeslag. Op dit moment is de Belastingdienst druk bezig de fraudeaanpak te intensiveren. Dit gaat veelal om het achteraf achterhalen van fraude. Winst valt te behalen aan de voorkant. Daarom deze two-pager.

Waar gaat het over. In een FIOD rapport uit 2010 over fraude met kinderopvangtoeslag komt een volgende zaak voor:

De fraude is gepleegd in de jaren 2007 t/m 2009. Door Belastingdienst/Toeslagen is kinderopvangtoeslag aan een gastouderbureau uitbetaald in verband met de opvang van kinderen van 940 ouders door gastouders. In totaal is € 13.600.000 kinderopvangtoeslag uitbetaald.

Over het aantal opvanguren werden tussen vraagouders en gastouders geen afspraken gemaakt; die vernamen de vraagouders pas als zij een factuur van het gastouderbureau ontvingen. Alle partijen hadden er voordeel van om het aantal uren zo hoog mogelijk op te voeren. Het gastouderbureau ontving een vergoeding per opvanguur.

Veel aanvragen van ouders werden bovendien met terugwerkende kracht gedaan zodat de toeslag niet in maandelijkse termijnen maar in één keer werd uitbetaald. De contracten tussen vraag- en gastouders werden voor dat doel geantedateerd.

Het gastouderbureau houdt geen zicht op de werkelijk aantal opgepaste uren en op de door de vraagouder aan de gastouder betaalde uren. Het gastouderbureau weet daardoor niet of de gastouder wel daadwerkelijk betaald wordt en of de vraagouder ook een eigen bijdrage betaalt.



Veel contracten tussen vraag- en gastouder betroffen al bestaande relaties met familieleden (oma's) en kennissen. Daarbij is het gebruikelijk dat gratis of tegen een geringe vergoeding wordt opgepast. In veel gevallen zal de aangevraagde kinderopvangtoeslag dan ook niet bij de gastouder terecht gekomen zijn. Onderzoek moet dat nog uitwijzen.

In grote lijnen kom je in deze casus een knelpunten tegen: opvanguren zijn niet te controleren, controle vooraf is niet mogelijk en het gaat om grote bedragen.



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier voor Ministerraad

Van Staatssecretaris van Financiën

10.1.d

Datum aanbidding 8 maart 2011	Nummer DB 2011/100
Hamerstuk Nee	Voorgaande behandeling N.v.t.
Korte titel Two-pager fraudebestrijding bij toeslagen	
Inhoud en doelstelling van het voorstel Deze two-pager gaat in op de fraude-gevoeligheid van het toeslagenstelsel en schetst een plan van aanpak voor de korte en de lange termijn om de toeslagen fraudebestendiger te maken. In de two-pager worden daarnaast de belangrijkste knelpunten genoemd in het toeslagenstelsel en voorbeelden gegeven van oneigenlijk gebruik en misbruik in de praktijk. Er wordt voorgesteld de door het vorige kabinet per 2011 aangekondigde IBO-maatregelen alsnog uit te voeren en daarnaast in een interdepartementale werkgroep voorstellen uit te werken die misbruik en oneigenlijk gebruik moeten tegengaan en die tegelijkertijd de uitvoeringslasten van de toeslagen beperken.	
Voorgesteld besluit De two-pager te bespreken en de conclusie te aanvaarden.	

Interdepartementale afstemming

Gevolgen voor de Rijksbegroting

Nee

Gevolgen voor administratieve lasten

Nee

Overeenstemming met Justitie (wetgevingstoets en effecten analyse)

N.v.t.

Overeenstemming met BZK (beoordelingskader financiële / bestuurlijke consequenties voor decentrale overheden, dan wel beoordelingskader bijzondere uitkering, dan wel andere financiële / bestuurlijke consequenties voor Bonaire, Sint Eustatius of Saba)

N.v.t.

Aan EU-notificatieverplichting voldaan N.v.t.

Samenhang met int. Verplichtingen verdragen en / of Europese regelgeving

N.v.t.

Overleg gevoerd op basis van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden? N.v.t.

Overeenstemming bereikt met Aruba, Curaçao en Sint Maarten? N.v.t.

Overleg gevoerd met Bonaire, Sint Eustatius en Saba? N.v.t.

Overeenstemming bereikt met Bonaire, Sint Eustatius en Saba? N.v.t.

Ambtelijk voorbereid in niet van toepassing

Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau
N.v.t.

Omschrijving geschilpunten

Afstemming met AZ / DG RVD
Nee

Contactpersonen

<i>Naam</i>	10.1.d
<i>Afdeling</i>	DB / Formeel recht & Invordering
<i>Telefoonnummer</i>	10.1.d
<i>E-mailadres</i>	

<i>Naam</i>	10.1.d
<i>Afdeling</i>	DB / Formeel recht & Invordering
<i>Telefoonnummer</i>	10.1.d
<i>E-mailadres</i>	

Fraudebestrijding bij toeslagen

1. Aanleiding

Oneigenlijk gebruik en misbruik van toeslagen neemt hand over hand toe. De FIOD wordt op dit moment overspoeld met onderzoeken naar kinderopvangtoeslagfraude. Het betreft steeds vaker fraudegevallen met een grote impact, die de houdbaarheid van het stelsel ondermijnen. Doorgaan op dezelfde weg is onhoudbaar in termen van draagvlak, maar ook in budgettair opzicht. Deze 'two-pager' gaat in op de fraudegevoeligheid van het toeslagenstelsel en schetst een plan van aanpak voor de korte en de lange termijn om de toeslagen fraudebestendiger te maken. Het is mijn bedoeling deze aanpak in de Fiscale Agenda aan de Kamer te presenteren.

2. Fraudegevoeligheid van het stelsel (Awir, regelingen en toezicht)

De zorgtoeslag, de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget zijn niet-fiscale inkomensafhankelijke regelingen die worden uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen keert jaarlijks in maandelijkse termijnen meer dan € 9 miljard uit aan ruim 6 miljoen huishoudens en verstuurt hiervoor ieder jaar zo'n 15 miljoen beschikkingen. Iedere toeslag kent zijn eigen materiewet waarin het recht op en de hoogte van de aanspraak is geregeld. De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) regelt een overkoepelend begrippenkader en de procedureregels voor de uitvoering. Het uitgangspunt van de Awir is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de actuele inkomenssituatie van de burger en de kosten die hij op dat moment heeft.

De belangrijkste knelpunten die de fraudegevoeligheid van het stelsel veroorzaken zijn:

- *Werken in de actualiteit:* Een toeslag speelt in op de actuele situatie van mensen. Het gaat hierbij om inkomens, huishoudsituatie en, afgenomen uren kinderopvang. Een toeslag wordt daarom maandelijks uitgekeerd als voorschot. Controle aan de poort is moeilijk. De schatting van de burger is daarom leidend voor de hoogte van het voorschot. De Belastingdienst kan pas na afloop van het toeslagjaar de rechtmatige toeslag vaststellen.
- *Grondslagen zijn deels niet verifieerbaar:* Er is niet altijd een authentieke bron zoals een basisregistratie waar gegevens geverifieerd kunnen worden. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk te verifiëren of gastouderopvang daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en of er daadwerkelijk voor is betaald. Soms is de basisregistratie niet toegesneden op het gebruik voor toeslagen.
- *Dienstverlening:* De focus in de Awir is gericht op het efficiënt verwerken van aanvragen en het snel verwerken van doorgegeven wijzigingen, waardoor doelmatigheid voorrang krijgt boven rechtmatigheid van de aanvragen. Onderdeel hiervan is dat de aanvrager per toeslag een willekeurig bankrekeningnummer mag aanwijzen waarop het voorschot moet worden uitbetaald. Daardoor heeft de aanvrager zelf geen overzicht (toeslag wordt bijvoorbeeld rechtstreeks aan de kinderopvanginstelling uitgekeerd) en voelt hij zich niet verantwoordelijk om wijzigingen door te geven.

3. Misbruik en oneigenlijk gebruik in de praktijk

De fraudegevoeligheid leidt tot een toename van de volgende situaties van misbruik cq oneigenlijk gebruik:

Bewust verkeerde aanvragen door individuele toeslagontvangers: Aanvragers kunnen door het opgeven van een te laag inkomen, een te hoge huur, een te hoog aantal uren kinderopvang of een onjuist huishoudtype een fors bedrag uitgekeerd krijgen.

Bewust verkeerde aanvragen via malafide tussenpersonen: Door malafide tussenpersonen wordt de fraude door individuele aanvragers aangewakkerd. Groepen kwetsbare personen (lage inkomens, slechte kennis van toeslagen) worden aangespoord om een te hoog voorschot aan te vragen, waarbij de tussenpersoon een percentage incasseert.

Georganiseerde fraude rond kinderopvang: Bij gastouderopvang is, anders dan bij de formele kinderopvang, ook achteraf geen controle mogelijk. Het is hierdoor aantrekkelijk voor ouders, gastouders en gastouderbureaus om een (veel) te hoog aantal uren te hanteren: het stelsel nodigt uit tot overvragen. Misbruik en oneigenlijk gebruik met de kinderopvangtoeslag springt dan ook het meest in het oog: het gaat hier om tienduizenden euro's op jaarbasis per aanvraag.

4. Aanpak korte termijn

De grote fraudegevoeligheid van de toeslagen geeft aanleiding om concrete maatregelen te nemen. Ik heb aangekondigd om binnen de gegeven kaders van een kleinere overheid de fraudeaanpak bij Toeslagen te verscherpen. Een aantal maatregelen, specifiek gericht op aanvragen met terugwerkende kracht, is reeds genomen.

Omdat het systematische misbruik niet eenvoudig via meer toezicht aan de achterkant te bestrijden is, zullen ook andere wegen bewandeld moeten worden. In de Fiscale agenda die volgende maand naar de Tweede Kamer wordt gezonden beschrijf ik maatregelen die de controle aan de poort verbeteren. Ik denk daarbij onder meer aan ruimere beslistermijnen voor het beoordelen van aanvragen met terugwerkende kracht en het verplicht gebruik van slechts één bankrekeningnummer dat op naam staat van de belanghebbende voor uitbetalingen door de Belastingdienst.

Het vorige kabinet heeft de Kamer geïnformeerd dat een aantal voorstellen uit het IBO-rapport "Vereenvoudiging toeslagen" per 1 januari 2011 uit zouden worden gevoerd. Deze voorstellen, die een eerste aanzet geven tot vereenvoudiging van het stelsel, wil ik alsnog uit gaan voeren. Het gaat dan onder meer om vereenvoudigingen van de huurtoeslag alsmede het schrappen van enkele regels in de Awir.

5. Aanpak lange termijn

Strengere controles en spoedige invoering van de genoemde IBO-voorstellen vormen een goede eerste stap. Zij zijn echter lang niet voldoende om de fraude zoals die zich in de praktijk openbaart te bestrijden. Ik ben van mening dat er nagedacht moet worden over een aanpak waarbij het stelsel in de volle breedte wordt gezien, inclusief oneigenlijk cq onbedoeld gebruik.

In de werkgroep kindregelingen wordt op verzoek van de politieke vierhoek al invulling gegeven aan de lange termijn aanpak van de kinderopvangtoeslag. Ik pleit ervoor dat bij de beoordeling van de resultaten van die werkgroep het aspect van misbruik en oneigenlijk gebruik en uitvoerbaarheid in belangrijke mate wordt meegewogen.

Daarnaast stel ik voor om het toeslagenstelsel te herijken vanuit het scherpe perspectief van misbruik, oneigenlijk gebruik en uitvoeringslasten. Op basis van de bestaande inzichten uit de IBO en de heroverweging toeslagen, doet een interdepartementale werkgroep voorstellen voor een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendiger toeslagenstelsel. De volgende onderwerpen, die fundamentele wijzigingen voor het systeem bevatten, zouden naar mijn mening daarbij nadrukkelijk aan de orde moeten komen:

- *Het aanpakken en wegnemen van de onder 2.) genoemde knelpunten.*
- *Volume beperking.* Minder toeslag uitbetalingen betekent minder controle. De zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget kunnen worden omgebouwd.
- *Vermogenstoets.* In het huidige stelsel zijn er in de toekomst verschillende vermogenstoetsen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget). Dit gebrek aan eenduidigheid leidt tot fouten door toeslagaanvragers. Eén vermogenstoets levert een vereenvoudiging op.

6. Conclusie

- De raad wordt gevraagd in te stemmen met de aankondiging in de Fiscale agenda dat het kabinet de voorstellen uit het IBO-rapport, waarvan uitvoering reeds aan de Kamer was voorgesteld, alsnog gaat uitvoeren.
- De werkgroep kindregelingen zal bij de beoordeling van de resultaten het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik in belangrijke mate meewegen.
- Daarnaast zal een interdepartementale werkgroep voorstellen uitwerken om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan en de uitvoeringslasten van het toeslagenstelsel te beperken.



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier voor Ministerraad

Van Staatssecretaris van Financiën

10.1.d

Datum aanbieding 8 maart 2011	Nummer DB 2011/100
Hamerstuk Nee	Voorgaande behandeling N.v.t.
Korte titel Two-pager fraudebestrijding bij toeslagen	
Inhoud en doelstelling van het voorstel Deze two-pager gaat in op de fraude-gevoeligheid van het toeslagenstelsel en schetst een plan van aanpak voor de korte en de lange termijn om de toeslagen fraudebestendiger te maken. In de two-pager worden daarnaast de belangrijkste knelpunten genoemd in het toeslagenstelsel en voorbeelden gegeven van oneigenlijk gebruik en misbruik in de praktijk. Er wordt voorgesteld de door het vorige kabinet per 2011 aangekondigde IBO-maatregelen alsnog uit te voeren en daarnaast in een interdepartementale werkgroep voorstellen uit te werken die misbruik en oneigenlijk gebruik moeten tegengaan en die tegelijkertijd de uitvoeringslasten van de toeslagen beperken.	
Voorgesteld besluit De two-pager te bespreken en de conclusie te aanvaarden.	

Interdepartementale afstemming

Gevolgen voor de Rijksbegroting
Nee

Gevolgen voor administratieve lasten
Nee

Overeenstemming met Justitie (wetgevingstoets en effecten analyse)
N.v.t.

Overeenstemming met BZK (beoordelingskader financiële / bestuurlijke consequenties voor decentrale overheden, dan wel beoordelingskader bijzondere uitkering, dan wel andere financiële / bestuurlijke consequenties voor Bonaire, Sint Eustatius of Saba)
N.v.t.

Aan EU-notificatieverplichting voldaan N.v.t.

Samenhang met int. Verplichtingen verdragen en / of Europese regelgeving
N.v.t.

Overleg gevoerd op basis van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden? N.v.t.

Overeenstemming bereikt met Aruba, Curaçao en Sint Maarten? N.v.t.

Overleg gevoerd met Bonaire, Sint Eustatius en Saba? N.v.t.

Overeenstemming bereikt met Bonaire, Sint Eustatius en Saba? N.v.t.

Ambtelijk voorbereid in niet van toepassing

Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau
N.v.t.

Omschrijving geschilpunten

Afstemming met AZ / DG RVD
Nee

Contactpersonen

<i>Naam</i>	10.1.d
<i>Afdeling</i>	DB / Formeel recht & Invordering
<i>Telefoonnummer</i>	10.1.d
<i>E-mailadres</i>	

<i>Naam</i>	10.1.d
<i>Afdeling</i>	DB / Formeel recht & Invordering
<i>Telefoonnummer</i>	10.1.d
<i>E-mailadres</i>	

Fraudebestrijding bij toeslagen

1. Aanleiding

Oneigenlijk gebruik en misbruik van toeslagen neemt hand over hand toe. De FIOD wordt op dit moment overspoeld met onderzoeken naar kinderopvangtoeslagfraude. Het betreft steeds vaker fraudegevallen met een grote impact, die de houdbaarheid van het stelsel ondermijnen. Doorgaan op dezelfde weg is onhoudbaar in termen van draagvlak, maar ook in budgettair opzicht. Deze 'two-pager' gaat in op de fraudegevoeligheid van het toeslagenstelsel en schetst een plan van aanpak voor de korte en de lange termijn om de toeslagen fraudebestendiger te maken. Het is mijn bedoeling deze aanpak in de Fiscale Agenda aan de Kamer te presenteren.

2. Fraudegevoeligheid van het stelsel (Awir, regelingen en toezicht)

De zorgtoeslag, de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget zijn niet-fiscale inkomensafhankelijke regelingen die worden uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen keert jaarlijks in maandelijkse termijnen meer dan € 9 miljard uit aan ruim 6 miljoen huishoudens en verstuurt hiervoor ieder jaar zo'n 15 miljoen beschikkingen. Iedere toeslag kent zijn eigen materiewet waarin het recht op en de hoogte van de aanspraak is geregeld. De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) regelt een overkoepelend begrippenkader en de procedureregels voor de uitvoering. Het uitgangspunt van de Awir is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de actuele inkomenssituatie van de burger en de kosten die hij op dat moment heeft.

De belangrijkste knelpunten die de fraudegevoeligheid van het stelsel veroorzaken zijn:

- *Werken in de actualiteit:* Een toeslag speelt in op de actuele situatie van mensen. Het gaat hierbij om inkomens, huishoudsituatie en, afgenomen uren kinderopvang. Een toeslag wordt daarom maandelijks uitgekeerd als voorschot. Controle aan de poort is moeilijk. De schatting van de burger is daarom leidend voor de hoogte van het voorschot. De Belastingdienst kan pas na afloop van het toeslagjaar de rechtmatige toeslag vaststellen.
- *Grondslagen zijn deels niet verifieerbaar:* Er is niet altijd een authentieke bron zoals een basisregistratie waar gegevens geverifieerd kunnen worden. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk te verifiëren of gastouderopvang daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en of er daadwerkelijk voor is betaald. Soms is de basisregistratie niet toegesneden op het gebruik voor toeslagen.
- *Dienstverlening:* De focus in de Awir is gericht op het efficiënt verwerken van aanvragen en het snel verwerken van doorgegeven wijzigingen, waardoor doelmatigheid voorrang krijgt boven rechtmatigheid van de aanvragen. Onderdeel hiervan is dat de aanvrager per toeslag een willekeurig bankrekeningnummer mag aanwijzen waarop het voorschot moet worden uitbetaald. Daardoor heeft de aanvrager zelf geen overzicht (toeslag wordt bijvoorbeeld rechtstreeks aan de kinderopvanginstelling uitgekeerd) en voelt hij zich niet verantwoordelijk om wijzigingen door te geven.

3. Misbruik en oneigenlijk gebruik in de praktijk

De fraudegevoeligheid leidt tot een toename van de volgende situaties van misbruik cq oneigenlijk gebruik:

Bewust verkeerde aanvragen door individuele toeslagontvangers: Aanvragers kunnen door het opgeven van een te laag inkomen, een te hoge huur, een te hoog aantal uren kinderopvang of een onjuist huishoudtype een fors bedrag uitgekeerd krijgen.

Bewust verkeerde aanvragen via malafide tussenpersonen: Door malafide tussenpersonen wordt de fraude door individuele aanvragers aangewakkerd. Groepen kwetsbare personen (lage inkomens, slechte kennis van toeslagen) worden aangespoord om een te hoog voorschot aan te vragen, waarbij de tussenpersoon een percentage incasseert.

Georganiseerde fraude rond kinderopvang: Bij gastouderopvang is, anders dan bij de formele kinderopvang, ook achteraf geen controle mogelijk. Het is hierdoor aantrekkelijk voor ouders, gastouders en gastouderbureaus om een (veel) te hoog aantal uren te hanteren: het stelsel nodigt uit tot overvragen. Misbruik en oneigenlijk gebruik met de kinderopvangtoeslag springt dan ook het meest in het oog: het gaat hier om tienduizenden euro's op jaarbasis per aanvraag.

4. Aanpak korte termijn

De grote fraudegevoeligheid van de toeslagen geeft aanleiding om concrete maatregelen te nemen. Ik heb aangekondigd om binnen de gegeven kaders van een kleinere overheid de fraudeaanpak bij Toeslagen te verscherpen. Een aantal maatregelen, specifiek gericht op aanvragen met terugwerkende kracht, is reeds genomen.

Omdat het systematische misbruik niet eenvoudig via meer toezicht aan de achterkant te bestrijden is, zullen ook andere wegen bewandeld moeten worden. In de Fiscale agenda die volgende maand naar de Tweede Kamer wordt gezonden beschrijf ik maatregelen die de controle aan de poort verbeteren. Ik denk daarbij onder meer aan ruimere beslistermijnen voor het beoordelen van aanvragen met terugwerkende kracht en het verplicht gebruik van slechts één bankrekeningnummer dat op naam staat van de belanghebbende voor uitbetalingen door de Belastingdienst.

Het vorige kabinet heeft de Kamer geïnformeerd dat een aantal voorstellen uit het IBO-rapport "Vereenvoudiging toeslagen" per 1 januari 2011 uit zouden worden gevoerd. Deze voorstellen, die een eerste aanzet geven tot vereenvoudiging van het stelsel, wil ik alsnog uit gaan voeren. Het gaat dan onder meer om vereenvoudigingen van de huurtoeslag alsmede het schrappen van enkele regels in de Awir.

5. Aanpak lange termijn

Strengere controles en spoedige invoering van de genoemde IBO-voorstellen vormen een goede eerste stap. Zij zijn echter lang niet voldoende om de fraude zoals die zich in de praktijk openbaart te bestrijden. Ik ben van mening dat er nagedacht moet worden over een aanpak waarbij het stelsel in de volle breedte wordt gezien, inclusief oneigenlijk cq onbedoeld gebruik.

In de werkgroep kindregelingen wordt op verzoek van de politieke vierhoek al invulling gegeven aan de lange termijn aanpak van de kinderopvangtoeslag. Ik pleit ervoor dat bij de beoordeling van de resultaten van die werkgroep het aspect van misbruik en oneigenlijk gebruik en uitvoerbaarheid in belangrijke mate wordt meegewogen.

Daarnaast stel ik voor om het toeslagenstelsel te herijken vanuit het scherpe perspectief van misbruik, oneigenlijk gebruik en uitvoeringslasten. Op basis van de bestaande inzichten uit de IBO en de heroverweging toeslagen, doet een interdepartementale werkgroep voorstellen voor een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendiger toeslagenstelsel. De volgende onderwerpen, die fundamentele wijzigingen voor het systeem bevatten, zouden naar mijn mening daarbij nadrukkelijk aan de orde moeten komen:

- *Het aanpakken en wegnemen van de onder 2.) genoemde knelpunten.*
- *Volume beperking.* Minder toeslag uitbetalingen betekent minder controle. De zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget kunnen worden omgebouwd.
- *Vermogenstoets.* In het huidige stelsel zijn er in de toekomst verschillende vermogenstoetsen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget). Dit gebrek aan eenduidigheid leidt tot fouten door toeslagaanvragers. Eén vermogenstoets levert een vereenvoudiging op.

6. Conclusie

- De raad wordt gevraagd in te stemmen met de aankondiging in de Fiscale agenda dat het kabinet de voorstellen uit het IBO-rapport, waarvan uitvoering reeds aan de Kamer was voorgesteld, alsnog gaat uitvoeren.
- De werkgroep kindregelingen zal bij de beoordeling van de resultaten het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik in belangrijke mate meewegen.
- Daarnaast zal een interdepartementale werkgroep voorstellen uitwerken om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan en de uitvoeringslasten van het toeslagenstelsel te beperken.



Ministerie van Financiën

DB/626
da

Retour van Minister/Stas

d.d. 21/3

Reeds cc aan:

Ten behoeve van MR 11 maart, agendapunt 3b

TER ADVISERING

Aan

De Staatssecretaris

De Minister

Directie Directe Belastingen

Inlichtingen

10.1.d

Datum

8 maart 2011

Notitienummer

DB 2011/106

Rubriek

Algemene wet
inkomensafhankelijke regelingen

Auteur

10.1.d

Van

De directeur directe
belastingen

Kopie aan

2x PA, 2x V&C

Bijlagen

2

notitie

Two-pager fraudebestrijding bij toeslagen

Paraaf
De Staatssecretaris

Paraaf
De Minister

Via
De SG

Via
De D&Z

10.1.d

Via
De DGB

10.1.d

10.1.d

Medeparaaf
AFP

10.1.d

Medeparaaf
Cluster Uitvoeringsbeleid

10.1.d

Medeparaaf
IRF

10.1.d

Aanleiding

Aanstaande vrijdag wordt de two-pager fraudebestrijding bij toeslagen besproken in de ministerraad. In deze two-pager wordt ingegaan op misbruik en oneigenlijk gebruik van de toeslagen. Om de toeslagen fraudebestendiger te maken, wordt zowel een korte als een lange termijn aanpak gepresenteerd.

Toelichting

- *Two-pager SZW*

In de MR van 18 februari jl. is een two-pager van SZW besproken over het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid. In die bespreking heeft u (**staatssecretaris**) ervoor gepleit de focus niet alleen te richten op de aanscherping van sancties bij geconstateerde fraude ('achteraf') maar ook te investeren in maatregelen gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen. De MR heeft u toen gevraagd om een verkenning van mogelijke maatregelen 'aan de voorkant'.

- *'Onze' two-pager*

De two-pager (zie bijlage) schetst een beeld van de meest voorkomende typen fraude. Fraude met kinderopvangtoeslag komt verreweg het vaakst voor en wordt in die beschrijving daarom nadrukkelijk genoemd.

In de two-pager wordt vervolgens een aanpak voorgesteld die moet leiden tot een toeslagenstelsel dat beter bestand is tegen misbruik en oneigenlijk gebruik. Ons plan van aanpak is tweeledig: voor de korte termijn door middel van

gerichte controlemaatregelen 'aan de poort' en het doorvoeren van de voorstellen uit de IBO-toeslagen uit 2009 (Interdepartementaal Beleidsonderzoek, een speciale vorm van een interdepartementale werkgroep). Op lange termijn door middel van een interdepartementale werkgroep die de voorstellen om misbruik en oneigenlijk gebruik binnen het stelsel van toeslagen tegen te gaan, zal uitwerken.

- *Nieuw IBO vs interdepartementale werkgroep*

U (staatssecretaris) stelt bij de lange termijn aanpak voor, een interdepartementale werkgroep in te stellen die voorstellen doet voor een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendiger toeslagenstelsel. U (staatssecretaris) heeft aangegeven dat dit U een sneller en daadkrachtiger instrument lijkt dan een nieuw IBO. **U (Minister)** wilt het instrument van het IBO hier gericht op inzetten om voldoende beleidsopties te hebben voor beheersbaarheid en doelmatigheid, waarbij U positief bent over een aantal onderwerpen, waaronder het onderwerp "Misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale regelingen en toeslagen". In het vervolgtraject moet worden bekeken of het onderwerp via de voorgestelde interdepartementale werkgroep uitgewerkt wordt, of dat toch voor een nieuw Interdepartementaal Beleidsonderzoek voor Toeslagen moet worden gekozen.

ik raad ee iBO af.
de iBO is al flinter
met weinig succes

10.1.d

Advisering

Het is te verwachten dat de two-pager een aantal reacties zal oproepen in de Ministerraad. Wij verwachten dat er onder meer gevraagd zal worden naar:

- *De relatie met de werkgroep cluster 12 van het programma Compacte Rijksdienst (doet onderzoek naar mogelijke clustering van taken van SVB, UWV, DUO en B/Toeslagen).* **U (staatssecretaris)** kunt aangeven dat U tijdens het recente AO Belastingdienst heeft toegezegd, naar aanleiding van vragen vanuit de Kamer, dat het kabinet de IBO-voorstellen opnieuw zal gaan bekijken. Er zal dus iets moeten gebeuren op dit gebied. Werkgroep cluster 12 kijkt niet opnieuw naar de IBO-voorstellen en kijkt niet specifiek naar misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen. Daarom zouden de voorstellen van cluster 12 en de voorgestelde interdepartementale werkgroep in elkaars verlengde kunnen liggen. Overigens gaat het onderzoek van cluster 12 veel verder door clustering van veel meer taken. In ons onderzoek staat de uitvoeringsorganisatie niet ter discussie.
- *De relatie tussen de opmerking in de two-pager over één vermogenstoets voor alle toeslagen en de in het RA opgenomen vermogenstoetsen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.* In het RA is een opbrengst ingeboekt voor twee nieuwe vermogenstoetsen (box 3 + € 80.000). Deze wijken echter af van de bestaande vermogenstoets voor de huurtoeslag niet aansluit bij het box 3 vermogen. Dit werkt verwarrend voor de burger en is lastig uit te voeren voor de Belastingdienst/Toeslagen.
- *Het zou kunnen dat als oplossing van het probleem 'werken in de actualiteit' wordt aangedragen dat uitgegaan zou moeten worden van het inkomen en vermogen van het jaar t-2.* Dit is één van de zaken die in de interdepartementale werkgroep onderzocht kunnen worden. T-2 kent echter ook belangrijke nadelen omdat het krijgen van een toeslag niet meer aansluit op de feitelijke inkomenspositie: een ingewikkelde vangnetregeling is dan noodzakelijk. Dit zal gevolgen hebben voor de programmabudgetten.
- *Wat dragen de voorstellen van het eerste IBO Toeslagen die door het vorige kabinet zijn aangekondigd precies bij aan de fraudeaanpak?* Hoewel bij de vorige IBO de toeslagen niet vanuit het fraudeperspectief zijn onderzocht, geldt: hoe simpeler de regelgeving hoe minder de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik. De voorstellen uit het IBO Toeslagen zijn vanuit het perspectief van fraude een eerste stap.

- *Moet het hele pakket van de IBO-voorstellen mee, of kunnen er bepaalde zaken uitgelaten worden?* De concepttekst van de fiscale agenda spreekt over het gehele IBO-pakket zoals dat op 1-1-2011 door het vorige kabinet zou worden uitgevoerd. Donner zal waarschijnlijk gaan voorstellen het IBO-voorstel om de feitelijke huurverhogingsdatum te verplaatsen van 1 juli naar 1 januari niet over te nemen. Dit is acceptabel. **U (staatssecretaris)** zou kunnen overwegen de fiscale agenda op dit punt nog aan te passen.

U (staatssecretaris) heeft gevraagd om een inleiding plus een paar pakkende voorbeelden om uit citeren. Deze vindt U in de bijlage.

Fraudebestrijding bij toeslagen

1. Aanleiding

Oneigenlijk gebruik en misbruik van toeslagen neemt hand over hand toe. De FIOD wordt op dit moment overspoeld met onderzoeken naar kinderopvangtoeslagfraude. Het betreft steeds vaker fraudegevallen met een grote impact, die de houdbaarheid van het stelsel ondermijnen. Doorgaan op dezelfde weg is onhoudbaar in termen van draagvlak, maar ook in budgettair opzicht. Deze 'two-pager' gaat in op de fraudegevoeligheid van het toeslagenstelsel en schetst een plan van aanpak voor de korte en de lange termijn om de toeslagen fraudebestendiger te maken. Het is mijn bedoeling deze aanpak in de Fiscale Agenda aan de Kamer te presenteren.

2. Fraudegevoeligheid van het stelsel (Awir, regelingen en toezicht)

De zorgtoeslag, de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget zijn niet-fiscale inkomensafhankelijke regelingen die worden uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen keert jaarlijks in maandelijkse termijnen meer dan € 9 miljard uit aan ruim 6 miljoen huishoudens en verstuurt hiervoor ieder jaar zo'n 15 miljoen beschikkingen. Iedere toeslag kent zijn eigen materiewet waarin het recht op en de hoogte van de aanspraak is geregeld. De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) regelt een overkoepelend begrippenkader en de procedureregels voor de uitvoering. Het uitgangspunt van de Awir is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de actuele inkomenssituatie van de burger en de kosten die hij op dat moment heeft.

De belangrijkste knelpunten die de fraudegevoeligheid van het stelsel veroorzaken zijn:

- *Werken in de actualiteit:* Een toeslag speelt in op de actuele situatie van mensen. Het gaat hierbij om inkomens, huishoudsituatie en, afgenomen uren kinderopvang. Een toeslag wordt daarom maandelijks uitgekeerd als voorschot. Controle aan de poort is moeilijk. De schatting van de burger is daarom leidend voor de hoogte van het voorschot. De Belastingdienst kan pas na afloop van het toeslagjaar de rechtmatige toeslag vaststellen.
- *Grondslagen zijn deels niet verifieerbaar:* Er is niet altijd een authentieke bron zoals een basisregistratie waar gegevens geverifieerd kunnen worden. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk te verifiëren of gastouderopvang daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en of er daadwerkelijk voor is betaald. Soms is de basisregistratie niet toegesneden op het gebruik voor toeslagen.
- *Dienstverlening:* De focus in de Awir is gericht op het efficiënt verwerken van aanvragen en het snel verwerken van doorgegeven wijzigingen, waardoor doelmatigheid voorrang krijgt boven rechtmatigheid van de aanvragen. Onderdeel hiervan is dat de aanvrager per toeslag een willekeurig bankrekeningnummer mag aanwijzen waarop het voorschot moet worden uitbetaald. Daardoor heeft de aanvrager zelf geen overzicht (toeslag wordt bijvoorbeeld rechtstreeks aan de kinderopvanginstelling uitgekeerd) en voelt hij zich niet verantwoordelijk om wijzigingen door te geven.

3. Misbruik en oneigenlijk gebruik in de praktijk

De fraudegevoeligheid leidt tot een toename van de volgende situaties van misbruik cq oneigenlijk gebruik:

Bewust verkeerde aanvragen door individuele toeslagontvangers: Aanvragers kunnen door het opgeven van een te laag inkomen, een te hoge huur, een te hoog aantal uren kinderopvang of een onjuist huishoudtype een fors bedrag uitgekeerd krijgen.

Bewust verkeerde aanvragen via malafide tussenpersonen: Door malafide tussenpersonen wordt de fraude door individuele aanvragers aangewakkerd. Groepen kwetsbare personen (lage inkomens, slechte kennis van toeslagen) worden aangespoord om een te hoog voorschot aan te vragen, waarbij de tussenpersoon een percentage incasseert.

Georganiseerde fraude rond kinderopvang: Bij gastouderopvang is, anders dan bij de formele kinderopvang, ook achteraf geen controle mogelijk. Het is hierdoor aantrekkelijk voor ouders, gastouders en gastouderbureaus om een (veel) te hoog aantal uren te hanteren: het stelsel nodigt uit tot overvragen. Misbruik en oneigenlijk gebruik met de kinderopvangtoeslag springt dan ook het meest in het oog: het gaat hier om tienduizenden euro's op jaarbasis per aanvraag.

4. Aanpak korte termijn

De grote fraudegevoeligheid van de toeslagen geeft aanleiding om concrete maatregelen te nemen. Ik heb aangekondigd om binnen de gegeven kaders van een kleinere overheid de fraudeaanpak bij Toeslagen te verscherpen. Een aantal maatregelen, specifiek gericht op aanvragen met terugwerkende kracht, is reeds genomen.

Omdat het systematische misbruik niet eenvoudig via meer toezicht aan de achterkant te bestrijden is, zullen ook andere wegen bewandeld moeten worden. In de Fiscale agenda die volgende maand naar de Tweede Kamer wordt gezonden beschrijf ik maatregelen die de controle aan de poort verbeteren. Ik denk daarbij onder meer aan ruimere beslistermijnen voor het beoordelen van aanvragen met terugwerkende kracht en het verplicht gebruik van slechts één bankrekeningnummer dat op naam staat van de belanghebbende voor uitbetalingen door de Belastingdienst.

Het vorige kabinet heeft de Kamer geïnformeerd dat een aantal voorstellen uit het IBO-rapport "Vereenvoudiging toeslagen" per 1 januari 2011 uit zouden worden gevoerd. Deze voorstellen, die een eerste aanzet geven tot vereenvoudiging van het stelsel, wil ik alsnog uit gaan voeren. Het gaat dan onder meer om vereenvoudigingen van de huurtoeslag alsmede het schrappen van enkele regels in de Awir.

5. Aanpak lange termijn

Strengere controles en spoedige invoering van de genoemde IBO-voorstellen vormen een goede eerste stap. Zij zijn echter lang niet voldoende om de fraude zoals die zich in de praktijk openbaart te bestrijden. Ik ben van mening dat er nagedacht moet worden over een aanpak waarbij het stelsel in de volle breedte wordt gezien, inclusief oneigenlijk cq onbedoeld gebruik.

In de werkgroep kindregelingen wordt op verzoek van de politieke vierhoek al invulling gegeven aan de lange termijn aanpak van de kinderopvangtoeslag. Ik pleit ervoor dat bij de beoordeling van de resultaten van die werkgroep het aspect van misbruik en oneigenlijk gebruik en uitvoerbaarheid in belangrijke mate wordt meegewogen.

Daarnaast stel ik voor om het toeslagenstelsel te herijken vanuit het scherpe perspectief van misbruik, oneigenlijk gebruik en uitvoeringslasten. Op basis van de bestaande inzichten uit de IBO en de heroverweging toeslagen, doet een interdepartementale werkgroep voorstellen voor een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendiger toeslagenstelsel. De volgende onderwerpen, die fundamentele wijzigingen voor het systeem bevatten, zouden naar mijn mening daarbij nadrukkelijk aan de orde moeten komen:

- *Het aanpakken en wegnemen van de onder 2.) genoemde knelpunten.*
- *Volume beperking.* Minder toeslag uitbetalingen betekent minder controle. De zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget kunnen worden omgebouwd.
- *Vermogenstoets.* In het huidige stelsel zijn er in de toekomst verschillende vermogenstoetsen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget). Dit gebrek aan eenduidigheid leidt tot fouten door toeslagaanvragers. Een vermogenstoets levert een vereenvoudiging op.

6. Conclusie

- o De raad wordt gevraagd in te stemmen met de aankondiging in de Fiscale agenda dat het kabinet de voorstellen uit het IBO-rapport, waarvan uitvoering reeds aan de Kamer was voorgesteld, alsnog gaat uitvoeren.
- o De werkgroep kindregelingen zal bij de beoordeling van de resultaten het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik in belangrijke mate meewegen.
- o Daarnaast zal een interdepartementale werkgroep voorstellen uitwerken om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan en de uitvoeringslasten van het toeslagenstelsel te beperken.

Inleiding two-pager

Via de toeslagen keert de belastingdienst, geheel tegen zijn natuur in overigens, circa 10 mld uit. We hebben er vier namelijk de huurtoeslag, de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. Van deze toeslagen zijn het kindgebonden budget en de zorgtoeslag relatief simpel en het minst fraudegevoelig. Ze zijn afhankelijk van het inkomen, dat we uiteindelijk zelf vaststellen, het aantal en de leeftijd van de kinderen, die we van de SVB krijgen, en het wel of niet betalen van zorgpremies. De huurtoeslag wordt al wat ingewikkelder doordat we ondermeer uitgaan van de werkelijke huur per huishouden. Echt problematisch en zeer fraudegevoelig is de kinderopvangtoeslag.

In de two-pager heeft u kunnen lezen dat de FIOD wordt overspoeld met aanvragen. Ongeveer 200 zaken zijn bij het OM aangemeld. Het gaat hierbij vooral om fraudezaken met de kinderopvangtoeslag. Op dit moment is de Belastingdienst druk bezig de fraudeaanpak te intensiveren. Dit gaat veelal om het achteraf achterhalen van fraude. Winst valt te behalen aan de voorkant. Daarom deze two-pager.

Waar gaat het over. In een FIOD rapport uit 2010 over fraude met kinderopvangtoeslag komt een volgende zaak voor:

De fraude is gepleegd in de jaren 2007 t/m 2009. Door Belastingdienst/Toeslagen is kinderopvangtoeslag aan een gastouderbureau uitbetaald in verband met de opvang van kinderen van 940 ouders door gastouders. In totaal is € 13.600.000 kinderopvangtoeslag uitbetaald.

Over het aantal opvanguren werden tussen vraagouders en gastouders geen afspraken gemaakt; die vernamen de vraagouders pas als zij een factuur van het gastouderbureau ontvingen. Alle partijen hadden er voordeel van om het aantal uren zo hoog mogelijk op te voeren. Het gastouderbureau ontving een vergoeding per opvanguur.

Veel aanvragen van ouders werden bovendien met terugwerkende kracht gedaan zodat de toeslag niet in maandelijkse termijnen maar in één keer werd uitbetaald. De contracten tussen vraag- en gastouders werden voor dat doel geantedateerd.

Het gastouderbureau houdt geen zicht op de werkelijk aantal opgepaste uren en op de door de vraagouder aan de gastouder betaalde uren. Het gastouderbureau weet daardoor niet of de gastouder wel daadwerkelijk betaald wordt en of de vraagouder ook een eigen bijdrage betaalt.

Veel contracten tussen vraag- en gastouder betroffen al bestaande relaties met familieleden (oma's) en kennissen. Daarbij is het gebruikelijk dat gratis of tegen een geringe vergoeding wordt opgepast. In veel gevallen zal de aangevraagde kinderopvangtoeslag dan ook niet bij de gastouder terecht gekomen zijn. Onderzoek moet dat nog uitwijzen.

In grote lijnen kom je in deze casus een knelpunten tegen: opvanguren zijn niet te controleren, controle vooraf is niet mogelijk en het gaat om grote bedragen.