Ministerie van Financiën

(N) IBO misbruik en oneigenlijkgebruik Toeslagen

Versie 0.2

Datum 4 oktober 2011
Status Concept

Inhoud

Samenvatting..... 3

1 Inleiding..... 4

2 Foto..... 6

3 Beschrijving kwetsbaarheden..... 8

3.1 Overheid – burger 8
3.1.1 Werken in de actualiteit 8
3.1.2 Digitalisering klantcontact 9
3.1.3 Genormeerde bedragen/ambtshalve toekenning 10
3.1.4 Sanctiebeleid 13

3.2 Regeling - identiteit 15
3.2.1 Betrouwbare basisadministratie. 15
3.2.2 Harmonisatie van inkomens en- vermogensbegrippen 19
3.2.3 Compliance en begrijpelijke informatie 19

4 Voorstellen om het misbruik en oneigenlijkgebruik Toeslagen te verminderen..... 21

5 Conclusies.....22

6 Bijlage 1: Taakopdracht.....23

6.1 Verdieping van de huidige cijfers over terugbetalingen 25

Samenvatting

- Korte weergave van de onderzoeksvraag
- Korte weergave van voorstellen om misbruik en oneigenlijkgebruik te verminderen:
    - Omschrijving van het voorstel
    - Onderbouwing en Maatschappelijke effecten
    - Implementatie

1 Inleiding

Aanleiding
Fraude bij toeslagen is de laatste steeds meer in het nieuws. Er is hier sprake van verschillende vormen van fraude zoals systeemfraude waarbij verschillende partijen samenwerken en identiteitfraude. Met toeslagen worden belangrijke beleidsdoelen op het gebied van tegemoetkoming in de kosten van wonen, zorg en kinderen, inkomensondersteuning en arbeidsparticipatie gediend. Fraude en oneigenlijk gebruik staan haaks op deze beleidsdoelen en ondermijnen daarmee het draagvlak van toeslagen.

Om die reden wil het kabinet aan de ene kant kijken naar maatregelen die zijn gericht op een betere controle aan de poort, het afschrikken van fraude en het voorkomen van oneigenlijk gebruik. Aan de andere kant kan worden bekeken hoe vereenvoudiging van toeslagen, rekening houdend met de beleidsdoelen, kan bijdragen aan het fraudebestendiger maken van toeslagen.

In de MR is geconcludeerd dat een interdepartementale werkgroep wordt ingesteld die voorstellen ontwikkeld om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Daarbij kan ook worden gekeken naar de bijdrage die vereenvoudiging daarbij kan leveren. Dit gebeurt in aanvulling op trajecten die een raakvlak hebben met dit onderwerp, zoals de heroverweging Toeslagen, de onderwerpen in de Fiscale Agenda en de brief over de aanpak van systeemfraude en de brief van de Minister van SZW over handhaving bij sociale zekerheid, project 12 in het kader van compacte rijksdienst en de brief over de aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik in de kinderopvangtoeslag die binnenkort door de Minister van SZW en de Staatssecretaris van Financiën samen naar de Kamer is verstuurd.

De doelstelling is om de gevoeligheid van toeslagen voor misbruik, oneigenlijk gebruik en fouten te onderzoeken en maatregelen te ontwikkelen die misbruik, oneigenlijk gebruik en de kans op fouten bij de toeslagen verminderen. Hierbij wordt tevens gevraagd te bekijken hoe vereenvoudiging van toeslagen, met aandacht voor de beleidsdoelen, kan bijdragen aan het fraudebestendiger maken van toeslagen. De volgende onderzoeksvragen zijn hierbij geformuleerd:

1. Welke risico's met betrekking tot misbruik, oneigenlijk gebruik en fouten zijn er voor de toeslagen in zowel de uitvoering als het beleid, en in welke mate leiden deze tot misbruik, oneigenlijk gebruik en het maken van fouten?
2. Welke voorstellen kunnen de geïnventariseerde risico's afdekken in zowel de uitvoering als het beleid? Hierbij gaat het zowel om aanpassingen binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving, buiten de huidige kaders, als om aanpassingen van het stelsel.

Aanpak
Voor het inventariseren van de risico's en de voorstellen is gebruik gemaakt van bestaand materiaal en het voeren van gesprekken. De gesprekken zijn gevoerd met

medewerkers van de Dienst Toeslagen, UWV, gemeente Amsterdam en gemeenten Den Haag en verzekeraars. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat risico's zitten in de relatie "overheid – burger" en "regeling – identiteit".

De voorstellen moeten nog worden doorgerekend.

Opbouwrapport

PM

2 Foto

In dit hoofdstuk worden de vier toeslagen kort beschreven en de uitvoeringskosten weergegeven. In bijlage (PM) is een overzicht van de toeslagen opgenomen.

Huurtoeslag
De huurtoeslag verving in 2006 de huursubsidie. De doelstelling van de toeslag is om mensen met een laag inkomen in staat te stellen betaalbaar te wonen in kwalitatief goede huurwoningen. Het recht op huurtoeslag is afhankelijk van de draagkracht (inkomen en vermogen) van het (gehele) huishouden (aanvrager, partner en medebewoners) dat in een woning woont, en verder van de hoogte van de huurprijs. De gemiddelde huurtoeslag vergoedt gemiddeld circa 1/3 van de huur die de aanvragers betalen. De inkomensgrens voor deze toeslag is het laagst.[1] Ongeveer 1,3 miljoen huishoudens ontvangt een huurtoeslag. In de meerjarenramingen voor de huurtoeslag blijft het aantal ontvangers ongeveer gelijk. Desondanks was er in 2011 sprake van een tekort van ongeveer 100 miljoen in het programma budget. De huurtoeslag is na de kinderopvang toeslag het meest vatbaar voor (systeem) fraude. In 2011 was er sprake van een programma budget (bruto) van 2,6 miljard (bruto) en 2,2 miljard (inclusief terugbetalingen).

Zorgtoeslag
De zorgtoeslag is ingevoerd in 2006. De zorgtoeslag is bedoeld voor mensen voor wie de nominale zorgpremie in verhouding tot het inkomen een te zware last vormt. Men heeft recht op de zorgtoeslag als men verzekerd is en de gemiddelde premie in de markt hoger ligt dan wat men gezien het inkomen redelijkerwijs zelf zou kunnen betalen. Door de zorgtoeslag wordt duidelijk zichtbaar welke compensatie rechthebbenden krijgen voor de kosten van de zorgpremie[2]. Op dit moment ontvangt zo'n 5,7 miljoen huishoudens een zorgslag, dit komt neer op 77% van het aantal huishoudens. Het budgettaire beslag is 4,7 miljard, waarvan circa 470 miljoen terugbetalingen. Voor de zorgtoeslag wordt een andere vermogenstoets toegepast dan voor de huurtoeslag. Voor de zorgtoeslag geldt dat de fraude voornamelijk wordt veroorzaakt door onverzekerde. Het gaat hier om een populatie van 200.000 personen.

Kinderopvangtoeslag
De kinderopvangtoeslag is in 2005 ingevoerd. De doelstelling van de toeslag is de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken door de toegankelijkheid van de kinderopvang te vergroten. Hierdoor wordt de arbeidsdeelname bevorderd. Men heeft recht op de kinderopvangtoeslag als men gebruik maakt van kinderopvang en beide partners inkomen hebben uit arbeid of behoren bij een bij wet aangewezen doelgroep. Sinds 2007 wordt het werkgeversdeel, dat inkomensonafhankelijk is, rechtstreeks door de Belastingdienst uitbetaald. Aan het werkgeversdeel zijn geen voorwaarden met betrekking tot het inkomen verbonden. Voor de 'doelgroepers' geldt dat zij het werkgeversdeel van UWV of gemeente ontvangen. Dit is de toeslag waarbij het voorschot in principe het meest wijzigt. Waar bij de huur- en zeker de zorgtoeslag de kosten gedurende het jaar veelal vaststaan, wijzigt het aantal uren kinderopvang vaak. [3] Vanaf 2013 wordt deze toeslag afhankelijk van het aantal gewerkte uren. De kinderopvang is het meest vatbaar voor fraude. Grote fraude zaken hebben betrekking op de kinderopvangregeling; veelal is hier sprake van systeemfraude. Het verantwoordelijke ministerie SZW heeft een programmabudget van 2,9 miljard (bruto) en 2 miljard (netto, inclusief terugbetalingen en werkgeversbijdrage).
Kindgebonden budget

[1] IBO 2009
[2] IBO 2009
[3] IBO 2009

Het kindgebonden budget is in 2008 ingevoerd. De doelstelling van de toeslag is het geven van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen die gebaseerd is op draagkracht. Men heeft recht op het kindgebonden budget als men 1 of meer kinderen heeft die jonger zijn dan 18 jaar en men kinderbijslag ontvangt. In 2011 heeft 1,1 miljoen huishoudens recht op het kindgebondenbudget. Het programmabudget bij het ministerie van SZW bedraagt 1,2 miljard (bruto) en 1 miljard (netto, inclusief terugbetalingen). Het kindgebondenbudget is minst gevoelig voor fraude omdat deze ambtshalve wordt toegekend.

Invorderingen
Bij de toeslagen krijgt ongeveer 45% van de aanvragers te maken met een navordering. De som hiervan bedraagt ongeveer 900 miljoen. Vooral bij de zorgtoeslag en de huurtoeslag gaat hier om in omvang grote bedragen. In mei dit jaar is onderzoek gedaan naar de oorzaak van invorderingen 2007-2009 op het moment van definitief beschikken (laatste VT t.o.v. eerste DT). Daaruit kwam het volgende naar voren dat vorderingen bij huurtoeslag ruwweg 75% ontstaat door verkeerd schatten van inkomen en 16% ontstaat door een niet doorgegeven wijziging van huishoudsamenstelling, vermogenstoets 5% en verhuist onbekend waarheen: 2%.

In de onderstaande tabel worden de uitvoeringskosten van de toeslagen weergegeven.

Tabel 2.1 Uitvoeringskosten per toeslag (bedragen x €1 miljoen)

Onderdeel	**Variabel**	**Vast**	**Totaal**	**Variabel**	**Vast**	**Totaal**
Jaartal			**2010**			**2015**
Huurtoeslag	42	16	58	33	16	49
Zorgtoeslag	64	36	100	50	36	86
Kinderopvangtoeslag	30	8	38	25	8	33
Kindgebonden budget	12	6	18	8	6	14
Subtotaal			**214**			**182**
Kosten uitzendkrachten			18			
Totaal			**232**			**182**

3 Beschrijving kwetsbaarheden

Door de werkgroep is een aantal onderwerpen geselecteerd die in dit hoofdstuk zijn uitgewerkt. De onderwerpen zijn onderverdeeld naar "overheid – burger" en "regeling – identiteit".
Bij de "overheid- burger" gaat het om de relatie tussen beide patijen. Centraal gaat het hier om de wederzijdse verwachtingen en hoe de beide partijen hier zich naar gedragen. Vanuit het perspectief van vormgegeven is het recht op en de hoogte van de toeslag afgestemd op de actuele situatie van de burger (aanvrager). Hierbij wordt van de burger verwacht de actuele situatie bij de overheid up-to-date houdt. Hier geldt het principe van wederkerigheid.
Bij " regeling – identiteit" gaat het om het evenwicht tussen het aantal criteria (eisen en uitzonderingen) en het vaststellen of een aanvrager aan de gestelde criteria voldoet (identiteit). Voor het tegengaan van fraude gaat het om de beheersbaarheid van de bovenstaande elementen. Hoe meer elementen hoe lastiger het is om deze te beheersen.

3.1 Overheid – burger

3.1.1 Werken in de actualiteit

Wat doen we nu?
Het recht op toeslagen is gebaseerd op het actuele fiscale verzamelinkomen[4]. Dit inkomen wordt enige tijd na afloop van een kalenderjaar vastgesteld door de Belastingdienst, op basis van de aangifte inkomstenbelasting. Tot die tijd wordt de toeslag uitgekeerd als voorschot op basis van een schatting van het inkomen van de burger. Dit 'werken in de actualiteit' heeft als belangrijk voordeel dat wijzigingen die gedurende het jaar bij burgers optreden ook direct (kunnen) leiden tot een hogere of lagere toeslag.

Met betrekking tot oneigenlijk gebruik en fraude heeft het werken in de actualiteit een belangrijk nadeel. Voorafgaand aan het jaar en tijdens het jaar blijkt dat het voor burgers zeer lastig is om een schatting te maken van het verzamelinkomen. Dit draagt voor een belangrijk deel bij aan de problematiek rond de terugbetalingen en de nabetalingen. Het maakt het ook eenvoudig om vooraf bewust een te hoge toeslag aan te vragen. Na afloop van het jaar leidt dit weliswaar tot een terugbetaling (overigens zonder heffingsrente), deze terugbetaling kan echter worden gefinancierd door een nieuwe (te hoge) aanvraag – dit creëert de mogelijkheid van een eeuwigdurende renteloze lening.

Wat kunnen we veranderen?
Het is mogelijk om af te stappen van het actuele inkomen en toeslagen te baseren op een al bekend inkomen. Dit kan het inkomen van het jaar t-2 zijn, het is ook mogelijk om de toeslag te baseren op het inkomen van t-1½. In dit laatste voorstel wordt de aanvang van het toeslagjaar verschoven van 1 januari naar 1 juli en loopt een toeslagjaar van juli tot juni. In juli zal voor het grootste deel van de toeslagontvangers het inkomen van het voorafgaande jaar bekend zijn. Het voordeel

[4] Of, als er geen aanslag inkomstenbelasting is of wordt opgelegd: het belastbare loon.

van toeslagen die worden uitgekeerd op een al vaststaand en bekend inkomen, is dat er meer duidelijkheid en zekerheid is voor de burger over de hoogte van de toeslag. Dit maakt tegelijkertijd dat het niet meer mogelijk is om op basis van een te laag opgegeven inkomen een te hoge toeslag te verkrijgen.

Een nadeel van het afstappen van de actualiteit is dat toeslagen niet meer aansluiten bij de meest actuele situatie. Dit wordt in het bijzonder zichtbaar in gevallen waarin huishoudens worden geconfronteerd met een forse inkomensdaling, bijvoorbeeld als gevolg van werkloosheid. In de huidige situatie betekent een inkomensverlies direct dat er een groter recht op toeslagen ontstaat. Wanneer wordt afgestapt van het actuele inkomen is het mogelijk om een vangnet in te stellen voor huishoudens met een grote inkomensdaling. Dit vangnet kan in werking treden wanneer huishoudens op basis van het actuele inkomen een toeslag zouden krijgen die x euro of x procent hoger ligt dan een toeslag op basis van het al vastgestelde inkomen. Vraagpunt bij dit vangnet zou zijn of dit achteraf in werking treedt, of dat het gedurende het haar ook al in werking kan treden.

Wat is het geschatte effect op fraude, budget en inkomen van de aanvrager?
Wanneer wordt afgestapt van het actuele inkomen, is het niet meer mogelijk om een te hoge toeslag aan te vragen op basis van een te laag opgegeven inkomen. De inkomenseffecten van het afstappen van het actuele inkomen zijn afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van het vangnet. Wanneer het vangnet alleen in werking treedt in uitzonderlijke gevallen, bij grote verschillen in het recht op toeslag, dan zullen de inkomenseffecten groot zijn. Bij een omvangrijker vangnet zullen de inkomenseffecten meer worden beperkt.
Een tweede bepalende factor in de inkomenseffecten is de vraag of het vangnet ook geldt voor mensen die bijvoorbeeld gedurende het toeslagjaar een baan krijgen en gezien hun inkomen geen recht op toeslag hebben, maar toch de maximale toeslag ontvangen omdat zij in eerdere jaren een laag inkomen hadden. Wanneer het vangnet ook tegengesteld werkt, dan zullen de positieve inkomenseffecten beperkt blijven, wat tegelijkertijd betekent in een budgetneutrale variant ook de negatieve effecten beperkt blijven.

3.1.2 Digitalisering klantcontact

De inzet van informatie- en communicatietechnologie (ICT) door de overheid was vanaf het begin gericht op dienstverlening en gebruikmakend van techniek. De laatste jaren wordt ICT ook steeds meer ingezet voor het controle en zorg. Op het politiek-bestuurlijk niveau is voornamelijk nog de insteek van dienstverlenging dat de boventoon speelt.
De toeslagen in combinatie met AWIR zijn geënt op dienstverlening en maatwerk. Het voorkomen van fraude heeft hierbij ondergeschikte rol gespeeld.

Relatie burger en overheid
Door de inzet van ICT is er nagenoeg geen fysiek contact tussen burger en overheid. Veel loketten zijn gesloten. Het contact tussen de burger en de Belastingdienst is verschoven naar een interface op een beeldscherm en enkel de definitieve beschikkingen worden nog op papier naar de burger gestuurd. Ook bij banken, verzekeraars en gemeenten is dit aan de orde. Burgers staan in allerlei databanken of basisadministraties en deze bestanden worden steeds vaker aan elkaar gekoppeld. Het vraagstuk privacy wordt hier buiten beschouwing gelaten. Deze ontwikkeling zal zich nog meer uitspreiden door toedoen van bezuinigingen als bij het UWV en zorgkantoren.

Dit heeft effect op de wijze waarop de burger het contact met de overheid ervaart. Compliance is de mate waarin burger willen voldoen aan de regels. Bekend is dat fraude of crimineel gedrag ontstaat als er sprake is van een gelegenheid (bijvoorbeeld pakkans, onbeheerde kassa), druk (persoonlijke behoefte) en rationalisatie (hoe meer fraude in de omgeving als normaal wordt ervaren hoe meer kans op fraude). Compliance staat onder druk van deze genoemde elementen.

Door burgers bij Toeslagen de indruk te geven dat alles wat zij opgeeft voor zoete koek wordt aangenomen, dit zonder enige boete, zal zij zich minder geremd voelen om korte-termijn winst binnen te halen. "Gelegenheid maakt de dief", is een al een eeuwenoud gezegde. Uit onderzoek is gebleken dat er problemen (fraude) kunnen ontstaan wanneer de aantrekkingskracht van de onmiddellijke "beloning" zo groot is, dat mensen er geen weerstand tegen kunnen bieden, ook al zijn de langetermijneffecten overduidelijk negatief. Vaak weten ze op het moment van de beslissing al prima dat deze op lange termijn onverstandig is [5]. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor de 80.000 Huurtoeslag ontvangers die jaar op jaar de totale huurtoeslag terug moeten betalen, wegens het onterecht aanvragen van deze toeslag.

Awareness -in combinatie met inzet van ICT - van het fraude is zowel bij het opstellen van regelingen als uitvoering van regeling van groot belang. De huidige vormgeving van de regeling speel het korte termijn winst bejag in de hand. Voorbeelden hiervan zijn: met terugwerkende kracht een toeslag aanvragen, het gehele jaar door mutaties op de persoonlijke situatie doorvoeren en het snel toekennen van een toeslag binnen zes weken.

Awareness bij de uitvoering is van groot belang voor het buiten de deur houden van fraude. Het moment waarop een aanvrager in het systeem is opgenomen gaat de toeslag wereld voor deze open. Dan zijn er veel mogelijkheden tot fraude. Controle aan de voorkant waarbij medewerkers aan de pas komen is daarom van groot belang.

Ingeschreven staan in een gemeentelijkebasisadministratie is de weg naar het in aanmerking komen van de vele sociale uitkeringen, het gebruik kunnen maken van zorg en de aanvraag van toeslagen.

Uiteindelijk moet er een gezond wantrouwen zijn richting de aanvrager van een toeslag. Dit moet zowel in de regeling als in de uitvoering tot uiting komen. Op dit moment is de cultuur bij de dienst Toeslagen vooral gericht op dienstverlening. Hierdoor is voor opportunisten een keiharde fraudeurs makkelijk om fraude te plegen. Dit pleit voor terugkerende opleidingen en onderhoudscursussen voor het personeel, waardoor de awareness van fraude wordt verhoogd.

3.1.3 Genormeerde bedragen/ambtshalve toekenning

Wat doen we nu?
Bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag wordt de individuele toeslag gebaseerd op daadwerkelijk gemaakte kosten. De zorgtoeslag compenseert voor de genormeerde kosten van de nominale zorgpremie, en het kindgebonden budget is een tegemoetkoming in de kosten van kinderen.

[5] "Rare jongens die Homo Sapiens, over de psychologische motieven achter onze economische beslissingen, Michiel Blom en Rik Dillingh, april 2011.

Het baseren van de toeslag op daadwerkelijk gemaakte kosten zoals bij de huur- en kinderopvangtoeslag brengt fraudegevoelige aspecten mee:

1. Huurtoeslag
   a. *Onderscheid kale huur/servicekosten.* Er zijn vier soorten servicekosten die via de huurtoeslag (deels) worden vergoed[6] tot een maximum van 12 euro per post per maand. Omdat de hoogte van de feitelijk door de verhuurder in rekening gebrachte bedragen voor de servicekostenposten lastig te controleren is, is het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik groot.
   b. *Controle op kale huur.* De huurtoeslag is gebaseerd op een door de aanvrager zelf opgegeven kale huur. De controle door de dienst Toeslagen gebeurt ex post op basis van door woningcorporaties verstrekte overzichten. Dit geeft gedurende het jaar ruimte voor oneigenlijk gebruik dmv het doorgeven van een verkeerde huur. Voor een deel van de populatie is er ook ex-post geen contra-informatie aanwezig zodat de toeslag uiteindelijk volledig is gebaseerd op informatie van de aanvrager. Hierdoor is het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik groot.
2. Kinderopvangtoeslag
   a. *Daadwerkelijk betaalde uurprijs.* De kinderopvangtoeslag is gebaseerd op het aantal afgenomen uren kinderopvangtoeslag en de betaalde (gemaximeerde) uurprijs. De controle door de dienst Toeslagen gebeurt ex post op basis van door kinderopvanginstellingen verstrekte overzichten. Dit geeft gedurende het jaar ruimte voor oneigenlijk gebruik dmv het doorgeven van een verkeerde uurprijs/aantal uren. Het is daarnaast lastig te controleren of de opgegeven uurprijs en het opgegeven aantal opgenomen uren ook daadwerkelijk afgenomen zijn. Dit vergroot het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik.
   b. *Afgenomen aantal uren kinderopvang.* Idem.

Wat kunnen we veranderen?
Het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag kan binnen het huidige stelsel door de rol van de burger kleiner te maken. Dit kan op twee verschillende manieren: via normering of via ambtshalve toekenning. Onder normering wordt verstaan dat kosten genormeerd worden, waarmee wordt afgestapt van een compensatie voor daadwerkelijke gemaakte kosten. Dit vergt vergaande beleidsmatige aanpassingen. Daarnaast zijn er varianten mogelijk waarmee een ambtshalve toekenning mogelijk is zonder vergaande beleidsmatige aanpassing van de regelingen, bijvoorbeeld door basisregistraties op te zetten.

Normering

1. Huurtoeslag
   a. *Normering servicekosten.* Dit kan voor alle huishoudens hetzelfde bedrag zijn, het is desgewenst ook mogelijk om te differentiëren tussen ouderen, gehandicapten en overige huurtoeslagontvangers. Dit voorstel is in 2009 niet aangenomen door de Kamer.
   b. *Normering huurtoeslag.* Hiervan zijn diverse varianten mogelijk die verschillen in de mate van verfijning: hetzelfde normbedrag voor alle huishoudens, differentiëren naar huishoudtype. Daarnaast is het ook

[6] Het gaat dan om 1) electriciteitskosten voor oa de lift en verlichting, om 2) schoonmaakkosten van de lift en andere gemeenschappelijke ruimten, om 3) kosten voor de diensten van een huismeester en om 4) kapitaal- en onderhoudskosten voor dienstruimten en gemeenschappelijke recreatieruimten.

mogelijk de huur te normeren op basis van de WOZ-waarde van de woning. In het IBO vereenvoudiging toeslagen en de heroverweging zijn op dit punt diverse varianten uitgewerkt

2. Kinderopvangtoeslag
   a. *Normering uurprijs kinderopvang*. Het is mogelijk de uurprijs te normeren en te differentiëren tussen dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang.
   b. *Normering aantal uren kinderopvang*. Het is mogelijk het gebruik van kinderopvang te normeren. Dit betekent feitelijk dat de toeslag niet meer compenseert voor gemaakte kosten kinderopvang, maar een tegemoetkoming wordt voor alle huishoudens met jonge kinderen, of deze nu kinderopvang gebruiken of niet.

Ambtshalve toekenning obv basisregistraties

1. Huurtoeslag
   a. *Servicekosten ambtshalve toekennen.* Het is niet goed mogelijk de servicekosten ambtshalve toe te kennen.
   b. *Huurtoeslag ambtshalve toekennen.* Het is niet goed mogelijk om voor de huurtoeslag een basisregistratie op te zetten met daarin de betaalde huren. Voor circa 75% van de huurtoeslagontvangers zou dit goed kunnen gaan, omdat ook in het huidige stelsel woningcorporaties de betaalde huren doorgeven aan de belastingdienst. Voor het overige deel, circa 25% van de huurtoeslagontvangers, ligt dit lastiger omdat het daar vaak gaat om kleine verhuurders.
2. Kinderopvangtoeslag
   a. *Uurprijs ambtshalve toekennen*. Het is mogelijk om voor de uurprijs een basisregistratie op te zetten die wordt gevuld door de kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus. Kwaliteit en correctheid van de administratiekan worden geborgd door bijvoorbeeld van instellingen een accountantsverklaring te vragen.
   b. *Aantal uren afgenomen kinderopvang ambtshalve toekennen*. Idem voor het aantal afgenomen uren.

Wat is het geschatte effect op de fraude, budget en inkomen van de aanvrager?
Ambtshalve toekenning op basis van basisregistraties betekent dat wordt afgestapt van de verantwoordelijkheid van de burger voor de aanvraag van de toeslag. Woningcorporaties en kinderopvanginstellingen krijgen hiermee een grotere verantwoordelijkheid. Het zal minder makkelijk zijn voor een burger om gedurende het jaar oneigenlijk gebruik of misbruik te maken van het toeslagenstelsel. Echter, zolang de toeslag nog wordt gebaseerd op het actuele inkomen blijft het mogelijk om een te hoog voorschot te krijgen door een te laag inkomen op te geven. Dit is niet meer mogelijk voor mensen met een laag inkomen die nu al de maximale toeslag krijgen.
Ambtshalve toekenning heeft in principe geen (grote) consequenties voor het budget, en heeft geen inkomenseffecten voor de aanvrager.

Door de huurtoeslag en het kinderopvangtoeslag te *baseren op genormeerde kosten* wordt het onmogelijk om misbruik en oneigenlijk gebruik te plegen door de daadwerkelijke kosten anders voor te doen dan ze daadwerkelijk zijn. Hier staat tegenover dat voorstellen op dit punt veelal gepaard gaan met grote inkomenseffecten (met uitzondering van de normering van de servicekosten in de huurtoeslag en de uurprijs in de kinderopvangtoeslag). Bij de kinderopvangtoeslag speelt daarbij dat door over te stappen op genormeerde kosten, alle huishoudens

met jonge kinderen tot 12 jaar recht krijgen op kinderopvangtoeslag. Dit betekent een verdubbeling van de doelgroep en daarmee een verwatering van de middelen die nu omgaan in de kinderopvangtoeslag. Dit heeft negatieve participatie-effecten als gevolg. De variant uit de heroverweging waarin alle toeslagen worden samengevoegd tot één toeslag is een verregaande uitwerking van een toeslagenstelsel enkel op basis van genormeerde kosten.

3.1.4 Sanctiebeleid

Wat doen we nu?

Belastingdienst/Toeslagen
Bij overtredingen tot 10.000 euro heeft de Belastingdienst/Toeslagen het instrument bestuurlijke boete tot haar beschikking (zie ook bijlage 1), overtredingen vanaf 10.000 worden overgedragen aan de FIOD/het OM. Dit is de afgelopen jaren zeer beperkt gebeurd.

Bij overtredingen tot 10.000 euro heeft de Belastingdienst de afgelopen jaren geen gebruik gemaakt van de ruimte om bestuurlijke boetes uit te keren. In veel gevallen zijn er wel toeslagen aangepast omdat gegevens van de aanvrager onjuist blijken te zijn, bijvoorbeeld omdat volgens de GBA de aanvrager geëmigreerd is, de aanvrager toch een toeslagpartner heeft of de aanvrager niet verzekerd is voor de zorgverzekeringswet en daardoor geen recht heeft op zorgtoeslag. Onderstaande tabel laat het aantal meldingen zien.

Tabel 1: behandelde meldingen waarin toeslagen zijn aangepast zonder tussenkomst burger

	Huur	Zorg	KOT	WKB	Totaal
Emigratie/VOW	2.915	26.500			29.415
Partner/Bewonersituaties	346.995	642.710	18.075	126.141	1.133.921
Verplicht verzekerd		110.562			110.562
Nihilstellen KOT			20.000		20.000
Totaal	349.910	779.772	38.075	126.141	1.293.898

PM check op onderscheid meldingen/aantal toeslagen

Sociale zekerheid (UWV/SVB)
Binnen de sociale zekerheid wordt gewerkt met het begrip uitkeringsfraude. De cliënt dient het uitkeringsorgaan te informeren over veranderingen in zijn situatie waarvan hij redelijkerwijs kan begrijpen dat die van invloed kunnen zijn op recht, hoogte of duur van de uitkering. Er is sprake van uitkeringsfraude als overtreding van deze verplichting resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering.

Het UWV en de SVB hebben de mogelijkheid om bestuurlijke boetes te geven bij overtredingen, de gemeenten hebben deze mogelijkheid (nog) niet. Bij uitkeringsfraude boven de 10.000 euro wordt in beginsel een strafrechtelijk onderzoek ingesteld. In 2009 is met het Openbaar Ministerie afgesproken deze aangiftegrens te verhogen van 6.000 euro naar 10.000 euro voor zwarte fraude en van 10.000 euro naar 35.000 euro voor witte fraude[7].

[7] Witte fraude: fraude die door middel van 'reguliere' bestandskoppeling kan worden opgespoord: bijv. inkomsten verzwijgen waarover wél belasting en premies over is betaald. Zwarte fraude: fraude die niet door middel van reguliere bestandskoppeling kan worden opgespoord, zoals zwart werk.

Het kabinet wil in het kader van de fraudeaanpak de bestuurlijke boetes verhogen, naar in beginsel 100% van het benadelingsbedrag. Tegelijkertijd wordt de aangiftegrens voor het OM verhoogd naar 50.000 euro; het OM zal bij fraude met een hoger benadelingsbedrag gevangenisstraf eisen. Fraude met een benadelingsbedrag onder de 50.000 euro worden bestreft met een bestuurlijke boete. In tabel 2 en 3 is in een overzicht aangegeven hoeveel boetes/aangiftes het UWV en de SVB de afgelopen jaren met betrekking tot uitkeringsfraude hebben gegeven/ingediend.

Tabel 2: Overzicht boetes en aangiftes SVB

UWV	2008	2009	2010
Totaal aantal sancties	32.023	32.165	33.689
Wv aantal boetes	20.817	22.332	26.075
Boetebedrag (x 1 mln)	2,8	3,9	4,2
gem. per boete	134	174	160
Wv aantal aangiftes bij OM	457	147	152

Tabel 3: Overzicht boetes en aangiftes SVB

SVB	2008	2009	2010
Totaal aantal sancties	20.187	22.335	26.075
Wv aantal boetes	6.826	6.545	5.520
Boetebedrag (x 1 mln)	0,9	1,0	1,1
gem. per boete	128	157	197
Wv aantal aangiftes bij OM	359	114	113

Wat kunnen we veranderen?
De Belastingdienst/Toeslagen kan net als andere uitkeringsorganisaties een actief boetebeleid opzetten. In die gevallen waarin toeslagontvanger een te hoge toeslag hebben ontvangen en de ontvanger geen, onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt is het nu al mogelijk om een boete te geven (zie bijlage voor boetebeleid). Dit is onder andere het geval in de in tabel 1 genoemde meldingen, bijvoorbeeld wanneer mensen niet verzekerd zijn voor de zorgverzekeringswet en toch een zorgtoeslag aanvragen. Hierbij moet tevens worden bekeken op welke punten wetgeving (Awir, kinderopvangtoeslag) kan worden aangescherpt om de juridische hardheid van opgelegde boetes te verbeteren.

Wat is het geschatte effect op fraude, budget en inkomen van de aanvrager?
Een actief boetebeleid heeft een preventieve werking op misbruik en oneigenlijk gebruik. Wanneer misbruik en oneigenlijk gebruik niet meer lonen, zal dit minder vaak voorkomen. Daarnaast zal het aantal terugbetalingen afnemen wanneer burgers meer geprikkeld worden de juiste gegevens tijdig door te geven aan de Belastingdienst/Toeslagen.

3.2 Regeling - identiteit

3.2.1 Betrouwbare basisadministratie.

Basisadministraties als de gemeentelijke basisadministratie wordt ingezet voor het vaststellen van de identiteit en persoonlijke omstandigheid van een individuele burger. Voor toeslagen wordt dit aangevuld met basisregistratie inkomens van de Belastingdienst en polisadministratie van het UWV. Basisadminstraties worden kortweg ingezet om de identiteit van een burger vast te leggen. De identiteit bepaald in hoeverre de betreffende burger recht heeft (en de hoogte) op voorzieningen en toeslagen.

Administraties met ex-ante controle gegevens
Het gaat hier om administraties die worden ingezet om aan de voorkant te controleren. Deze administraties worden op verschillende manieren gevuld. De Belastingdienst maakt gebruik van de loonaangiftes van bedrijven, het UWV maakt gebruik van de polis waarop het laatst verdiende loon staat en gemeenten zijn afhankelijk van de eigen burgers die zich aanmelden als inwoner. Al de genoemde administraties worden gevoed door externen die er belang bij hebben om opgenomen te zijn in de desbetreffende administratie. De belangen van deze derden kunnen uiteenlopen, en worden vaak naar eer en geweten opgevoerd. Echter, er is ook groep die willens en weten de zaak anders voorstelt dan de werkelijkheid is. De kwetsbaarheid voor de verschillende overheidsorganisaties wordt vergroot door het onderling hergebruikt van de gegevens. Administraties worden aan elkaar gekoppeld ten behoeve van de controle op de gegevens die zijn opgevoerd door bijvoorbeeld een aanvrager van een toeslag. Gebleken is, uit de gevoerde gesprekken en geraadpleegde informatie, dat deze administraties niet 100 procent sluitend zijn. Gebruik van externe bestanden die niet up-to-date zijn, waarbij de verantwoordelijkheid van de betrouwbaarheid van de bestanden niet in handen van dienst toeslagen ligt, leidt tot een kwetsbare situatie.

In de Nederlandse gemeentelijke basisadministraties staan 400 duizend spookburgers' geregistreerd waarvan de gemeente het adres niet kent. Het systeem voor persoonsregistratie is niet waterdicht. Amsterdam spant de kroon met 11 procent VOW's (vetrokken, onbekend waarheen) in de GBA, Amstelveen volgt met 10 procent en in Den Haag en Rotterdam is van 8 procent van de GBA-ingeschrevenen niet bekend wat hun adres is. Overheid en bedrijfsleven zouden jaarlijks meer dan 100 miljoen euro mislopen doordat mensen zich aan een goede adresregistratie kunnen onttrekken om uitkerings- en andere fraude te plegen[8].

Het gaat hier vooral om het vaststellen van de gezinssituatie op basis van de NAW gegevens. Door dezelfde partijen wordt aangegeven dat het GBA niet geheel betrouwbaar is. De Belastingdienst heeft ook niet de beschikking over een andere bron voor NAW-gegevens om de gezinssamenstelling te controleren. Het al dan niet onderdeel uitmaken van een gezin heeft grote invloed op de hoogte van de toeslag en/of uitkering. Wanneer bij controle navraag wordt gedaan (een arbeidsintensieve handmatige handeling) blijkt de bewering van de aanvrager toch vaak te kloppen. Gedurende het jaar worden bijna een half miljoen afwijkingen geconstateerd. Dergelijke aantallen noodzaken Belastingdienst/Toeslagen om op basis van ervaring te bepalen welke afwijkingen daadwerkelijk onderzocht moeten worden9. De controle op de samenstelling van het huishouden is lastig. Er zijn vaak discrepanties tussen de opgave van de aanvrager en de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Overigens is de Belastingdienst niet de enige uitvoerder die met dit probleem kampt. Ook het UWV en controle- en opsporingsdiensten binnen de sociale zekerheid hebben informatie nodig over de aard van het huishouden.

[8] Jacht op Spookburger, Frank Blankena, 17 juni 2011, www.binnenlandsbestuur.nl.
[9] IBO Toeslagen 2009, etc…..

Om recht te hebben op een toeslag moet daarnaast sprake zijn van rechtmatig verblijf in Nederland. De criteria hiervoor zijn voor de aanvrager en partner of medebewoners niet hetzelfde. Daarnaast is de contra-informatie (GBA en IND) om dit gegeven te controleren niet betrouwbaar. De onbetrouwbaarheid in de gegevens over de verblijfsstatus heeft tot gevolg dat enige duizenden toeslagen op grond daarvan onjuist worden vastgesteld. Het komt op jaarbasis ongeveer 6 000 keer voor dat de toeslag om reden van niet-rechtmatig verblijf wordt stopgezet. Controle aan de voorkant op basis van betrouwbare gegevens is van groot belang voor de effectiviteit van het toezicht. Hierdoor blijft de kans aannemelijk dat er onterecht een toeslag wordt uitgekeerd aan een aanvrager, maar dat volgens het "systeem" wel terecht is. Daarnaast leidt dit tot handmatig controles die zeer arbeidsintensief zijn.

Administraties met ex-post controle gegevens
Het gaat hier om administraties die worden ingezet om na de aanvraag controle uit te oefenen voor het bepalen van de definitieve toekenning van de toeslag. Voorbeelden hier van zijn de huurgegevens van woningbouwcorporaties en particuliere verhuurder, polisadministratie van zorgverzekeraars, jaaroverzicht van de kinderopvanginstellingen en met banken voor het aanleveren van financiële gegevens van de aanvrager. Met deze organisaties heeft de Belastingdienst/dienst Toeslagen afspraken gemaakt over het aanleveren van de benodigde gegevens. Ook hier geldt dat het overgrote deel van de betrokken organisaties de juiste gegevens aanlevert. Echter, kwaadwillende kunnen al dan niet in samenwerking met de genoemde organisaties onjuiste informatie aanleveren. Een onterecht hoog aantal kinderopvanguren of een te hoge huursom kan leiden tot fors hogere onterecht uitgekeerde toeslag. Deze vorm van fraude is zeer lastig te traceren en wordt ook wel systeemfraude genoemd.

Bij de KOT kan er sprake zijn van een verdienmodel voor de betrokken partijen: de aanvrager, de gastouder en het gastouderbureau kunnen afspreken om het maximale aantal opvanguren te hanteren. De genoemde partijen ontvangen daardoor onterecht een te hoog bedrag uit de KOT.

Beide soorten van administraties zijn kwetsbaar in aard doordat de bron van de gegevens altijd een direct of indirect belanghebbende is. Het bepalen van de authenticiteit van de gegevens is zeer lastig. Doordat de verschillen de administraties aan elkaar worden gekoppeld kunnen er fouten worden gemaakt die in het nadeel van de maatschappij (onterecht toegekende toeslagen) of tot nadeel van een individuele burger (onterecht niet toegekende toeslag).
Uit gesprekken is gebleken dat hoe meer informatie de aanvrager moet overleggen, hoe meer de controle zich richt op of de formulieren zijn aangeleverd in plaats van op de authenticiteit van de gegevens.

Prikkel
Voor het realiseren van een situatie waar de administraties betrouwbaar zijn, zou er voor zowel de burger als de eigenaar van de administratie een prikkel moeten worden ingebouwd. In een ideale situatie zou de burger er alles aan doen om correct in de gemeentelijke basisadministratie te staan.

In bijna alle werkprocessen van gemeenten speelt qua informatie de combinatie van persoons- en adresinformatie een rol. Of het nu gaat om het verlenen van vergunningen, het uitoefenen van toezicht, het tegengaan van vroegtijdig

schoolverlaten, etc. persoons- en adresgegevens zijn nodig. Door deze informatie op een plek op te slaan en vandaar uit te distribueren naar de binnengemeentelijke afnemers, wordt allerlei dubbele opslag voorkomen. Dus kortom de efficiency binnen gemeenten neemt enorm toe.

De dienstverlening aan de burgers is er mee gediend. Burgers kunnen zich bv. via het BSN nummer al dan niet digitaal bekend maken. Met BSN worden de relevante persoonsgegevens ontsloten. De burger hoeft daardoor geen formulieren meer in te vullen. Bij het leidend stellen van het GBA heeft de burger er voordeel bij om met de juiste gegevens te zijn opgenomen.
Misbruik- en oneigenlijk gebruik kunnen veel beter worden aangepakt. Geen bijstands uitkering anders dan conform inschrijving GBA; geen parkeervergunning in de binnenstad anders dan op basis GBA inschrijving. Een kwalitatief goede GBA voorkomt het "dineren a la carte" van calculerende burgers die zich bij de verschillende gemeentelijke administraties verschillend voordoen om maximaal voordeel te behalen. De prikkels zijn enkel haalbaar ingeval de administraties een hoge kwaliteit hebben.

Kwaliteit administraties
De kwaliteit van de GBA wordt bewaakt door de het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (onderdeel Basisregistratie Persoonsgegevens en Rijsdocumenten). Dat gebeurt o.a. met behulp van audits. Invalshoek van deze audits is de wijze waarop de authentieke gegevens uit de burgerlijke stand worden verwerkt in de GBA (dus hoe de gegevens uit geboorteakten etc. worden opgenomen). Over het algemeen zit dat wel goed. Redenerend vanuit de gebruikers van de gegevens -en daar zit de meerwaarde van de basisregistratie(s) - gaat kwaliteit echter vooral over de combinatie persoons- en adres gegeven. Daar wordt niet naar gekeken.

Gemeentelijke Basisadministratie
Door gemeenten worden verschillende methode toegepast voor het beheer van de GBA. In de gemeente Utrecht moeten buitenlandse studenten zich elkaar jaar opnieuw inschrijven in het GBA en in de gemeente Amsterdam niet. Het effect hiervan is dat in de gemeente Amsterdam er veel studenten staan ingeschreven waarvan onbekend is waar zij verblijven of nog daadwerkelijk in Nederland wonen. Veelal ontbreekt het er bij gemeenten en tussen gemeenten onderling aan dat een fout in het GBA daadwerkelijk wordt aangepast (zgn. terugmelden). Vaak hebben burgers problemen om fouten het GBA aan te passen. Een voorbeeld hiervan is dat het bijna onmogelijk is om personen die onterecht op een adres in het GBA staan ingeschreven uit het GBA is te krijgen, door de daadwerkelijk op dat adres wonend persoon.

Problemen op dit vlak doen zich vaak voor bij nieuwkomers in een gemeenten als studenten, expats en buitenlanders. Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre gegevens van deze specifieke doelgroepen per jaar zouden moeten worden ge-update. Dit in combinatie met een actievere rol van de burger hier bij. Dit zou bij elk contact met de gemeente aan de orde moeten komen, waarbij de fouten in de administratie kan worden teruggemeld. Hierbij kan gedacht worden aan het aangeven van een kind, aanvraag paspoort, aanvraag van een uitkering en aanvraag van een parkeervergunning.

Basisregistratie inkomen

Voor de Belastingdienst is de basisregistratie inkomen van groot belang voor het doen van een inkomenstoets. Deze administratie wordt vooral gevoed door de loongegevens afkomstig van werkgevers. Kenmerk van deze administratie is dat de gegevens niet actueel zijn. Het gaat hier om een verschil van t- 2. Voor de BRI zou kunnen gelden dat enkel de Belastingdienst de gegevens beheert.

Reductie van benodigde (gevens in) administraties
Door minder gebruik te maken van administraties wordt de kans op fouten ook minder. Dit pleit voor regelingen waarvoor een beperkt aantal gegevens door de aanvrager hoeft te worden overlegd. Het gaat hier vooral om het beperken van het aan ex-post administraties. Deze regelingen kenmerken zich door eenvoud, maar zijn daardoor wel minder gericht op de individuele situatie van de aanvrager van een regeling.[10]

Wat kan hieraan worden gedaan
Voorop staat dat de juiste burger moet beschikking krijgen op de juiste voorzieningen. De voor de Belastingdienst van belangzijnde basisadministraties vertonen kwetsbaarheden in de authenticiteit van de gegevens. Door gegevens voor specifieke doelgroepen als studenten, expats en andere nieuwkomers in een gemeente extra te controleren en niet automatisch jaarlijks te continueren zal de authenticiteit van de administratie worden verhoogd. Dit is van groot belang effectief en efficiënt optreden van een gemeente. Ook gebruikers van basisadministraties onderling fouten gegevens moeten terugmelden. Daarnaast bevelen we aan enkel gebruik te maken van reeds bekende gegevens voor het toekennen van een toeslag. Dit komt overeen met de aanbeveling die in het project Compacte Rijksdienst worden gedaan. Tenslotte moet het aantal gegevens soorten in de basisadministraties worden beperkt.

[10] Wij stellen niet zoals in het IBO Toeslagen 2009 voor om: "naast de categorieën die reeds in de GBA staan geregistreerd (huwelijkspartners, geregistreerd partners en kinddelers), in een basisadministratie de volgende partnersituaties vast te leggen: pensioendelers, hypotheekdelers en - notariële samenlevingscontractanten".

3.2.2 *Harmonisatie van inkomens en- vermogensbegrippen*

Wat doen we nu

Op dit moment kent de huurtoeslag een vermogenstoets. Deze toets houdt in dat het recht op toeslag volledig vervalt op het moment dat de aanvrager een bepaald vermogen heeft. Complicerende factor is echter dat de vermogenstoets huurtoeslag afwijkt van de vermogensbepaling bij de inkomstenbelasting.
De vermogenstoets van de huurtoeslag is niet geharmoniseerd met de grondslag van de vermogensrendementsheffing van box 3 van de inkomstenbelasting. De disharmonisatie bestaat uit het meetellen van maatschappelijke (groene) beleggingen en beleggingen in durfkapitaal en een reeks vermogensbestanddelen die voor een aantal bijzondere groepen (zoals oorlogsslachtoffers) buiten beschouwing mogen worden gelaten. Noch de groene beleggingen, noch de uitzonderingsgevallen zijn volledig geadministreerd zodat controle niet massaal met behulp van contra informatie kan plaatsvinden.

Naast een vermogenstoets bij de huurtoeslag heeft het kabinet het voornemen om voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget een vermogenstoets in te voeren met ingang van 1 januari 2013. De voorgenomen vermogenstoets in de zorgtoeslag en kindgebonden budget zou identiek moeten zijn aan de vrijstelling vermogen box 3. Deze wijkt daarmee af van de vermogenstoets huurtoeslag.

Wat kunnen we veranderen:

Een verandering is tweeledig. Ten eerste een harmonisatie van de vermogenstoets huurtoeslag naar box 3. Daarna kan worden overgegaan tot het harmoniseren van de vermogenstoeten van alle toeslagen: één model vermogenstoets te hanteren, dat is gebaseerd op het vermogen van box 3 in de fiscaliteit.

Wat is het geschatte effect:
Bij de vermogenstoets is niet zozeer sprake van fraude of oneigenlijk gebruik maar wel van de mogelijkheid tot het maken van fouten door de burger. Voor de burger is de opbouw van de vermogenstoets huurtoeslag onduidelijk omdat deze afwijkt van box 3 IB. Als er daarnaast vermogenstoetsen worden geïntroduceerd voor twee andere toeslagen die afwijken van een al bestaande vermogenstoets wordt het nog onduidelijker. Harmonisatie levert meer duidelijkheid op voor de burger waardoor deze minder fouten maakt. Dit geeft ook minder uitvoeringslast voor de Belastingdienst/ Toeslagen.

3.2.3 *Compliance en begrijpelijke informatie*

Wat doen we nu:
De eerste reflex bij niet-naleving van regels is vaak, naast aanpassing of uitbreiding van regels, het toepassen van repressie, correctie en afschrikking. Om het ongewenste gedrag te laten verdwijnen, moeten detectie, bestraffing en de publiciteit daarover de oplossing bieden. Deze maatregelen kunnen echter gemakkelijk ook tot tegengestelde uitkomsten leiden. Twee groepen zijn hierbij van belang:

- Ten eerste degenen die het onderwerp zijn van de repressieve en correctieve maatregelen. Bekend is dat de compliance-intentie na een boete vaak is *gedaald.* Dit hangt in de regel samen met het gegeven dat mensen zeer veel belang hechten aan procedurele rechtvaardigheid: hoe voelt men zich door de andere partij behandeld? Bekend is ook dat bij repressie de betrokkenen zich vaak verlaagd voelen. Dit roept de behoefte aan *compensatie* op. Dat zal meestal weer leiden tot precies het ongewenste gedrag dat men wilde bestrijden. Het compensatiegedrag kan weer aanleiding geven tot meer repressieve maatregelen. Enzovoorts.
- De tweede groep die op het netvlies moet worden gehouden, zijn degenen die zelf niet onderhevig zijn aan de repressieve of correctieve maatregelen, maar daar wel kennis van nemen. Ook bij hen zal de vraag spelen in hoeverre men de getroffen maatregelen als rechtvaardig beschouwt. Hoe verhouden de maatregelen zich tot het ongewenste gedrag? En in hoeverre ondervinden de welwillenden last van de maatregelen tegen de overtreders? Verder moet bij deze groep vooral niet de indruk worden gewekt dat non-compliance (in een gegeven context) wijd verspreid is, als dat niet het geval is. Anders zal de sociale norm dalen en de non-compliance toenemen.

Kortom, fraudebestrijding moet met de nodige prudentie worden gehanteerd. De proportionaliteit moet in het oog worden gehouden en wellicht zijn er slimmere oplossingen denkbaar dan louter repressie.

De "fundamentele toewijzingsfout": fout is stout. Mensen zijn geneigd om de eigen fouten te wijten aan de omstandigheden. Ik kom te laat vanwege het drukke verkeer. Fouten van anderen liggen bijna per definitie aan hun karakter. Zij komen te laat omdat ze niet betrokken zijn en te laat van huis vertrekken. In werkelijkheid zijn voor zowel de ander als voor onszelf de omstandigheden zeer bepalend voor ons gedrag. De toewijzingsfout wordt als fundamenteel bestempeld omdat we hem steeds weer maken, ondanks dat we weten dat hij bestaat. Ook rijksambtenaren ontkomen er dus niet aan.

Mensen kun je nauwelijks kwader maken dan door ze impliciet of expliciet te bestempelen als wetsovertreders of halve criminelen,als er nauwelijks kwade opzet in het spel is. Als Belastingdienst moet je niet met incidentenpolitiek bezig houden, maar je richten op een bestendige, want levenslange relatie. Dus duurzame compliance. Dit soort acties kunnen dat behoorlijk verstoren.

Veranderen:
Het doorgeven van wijzigingen gebeurt niet in de mate die in de wet AWIR wordt gewenst/beoogd. Nader onderzoek uitvoeren of dit mogelijk met gedragsbeinvloeding is aan te pakken.

Effect:
Mutuatiegraad verhogen. Of concluderen dat de AWIR op een idee-fixe is gebaseerd.

4 Voorstellen om het misbruik en oneigenlijkgebruik Toeslagen te verminderen

I. Beleid
II. Proces
Opbouw van de voorstellen:
III. Omschrijving van het voorstel
IV. Onderbouwing en Maatschappelijke effecten
V. Implementatie

Hieronder volgt bulletsgewijs de maatregelen volgen uit de voorgaande hoofdstukken:

Overheid – burger:

Boetes
- Heffingsrente op voorschot als er sprake is van navordering.

Vereenvoudig
- Geen terugwerkende kracht.
- Forfaitair toekennen van toeslagen.
- Ambtshalve toekennen.
- Vereenvoudiging van de toeslagen: verminderen van uitzonderingen.

Regeling - identiteit:

Verificatie
- Enkel gebruik maken van bekende informatie voor het toekennen van een toeslag.
- Harmonisatie van vermogen- en inkomensbegrippen.

Awareness
- Specifieke doelgroepen pas na een maand in de basisadministratie opnemen.
- Terugmelden van omissies in de basisadministratie.
- Wettelijke behandelingsperiode van 6 weken verlengen voor bijzondere gevallen.

5 Conclusies

6 Bijlage 1: Taakopdracht

Bijlage 2: samenstelling werkgroep
Bijlage 2: lijst van geïnterviewden

Verdieping van de huidige cijfers over terugbetalingen 2011

Terugvordering huurtoeslag 2007

Omschrijving	Aantal	Aantal%	Bedrag	Bedrag%
Navordering < 50 euro	20.675	5,22%	€ 401.828	0,12%
Navordering >= 50 en < 1000 euro	241.622	60,99%	€ 97.972.979	28,97%
Navordering >= 1000 euro	133.848	33,79%	€ 239.853.967	70,91%

Oorzaken bij de groep met een terugvordering huurtoeslag 2007 van 50 euro of hoger

Omschrijving	Aantal	Aantal%	Bedrag	Bedrag%
Inkomen 5% hoger	278.845	74,27%	€ 275.531.561	81,56%
Huishoudsamenstelling gewijzigd	61.604	16,41%	€ 60.204.860	17,82%
Vermogenstoets	19.384	5,16%	€ 32.697.347	9,68%
Aanvrager woont niet op toeslagadres	10.155	2,70%	€ 14.397.711	4,26%
Dubbele betrokkenheid	1.856	0,49%	€ 2.961.650	0,88%

Terugvordering huurtoeslag 2008

Omschrijving	Aantal	Aantal%	Bedrag	Bedrag%
Navordering < 50 euro	23.425	6,42%	€ 503.236	0,17%
Navordering >= 50 en < 1000 euro	228.092	62,53%	€ 91.460.009	30,84%
Navordering >= 1000 euro	113.237	31,04%	€ 204.638.957	68,99%

Oorzaken bij de groep met een terugvordering huurtoeslag 2008 van 50 euro of hoger

Omschrijving	Aantal	Aantal%	Bedrag	Bedrag%
Inkomen 5% hoger	254.551	74,58%	€ 242.747.921	81,98%
Huishoudsamenstelling gewijzigd	84.523	24,76%	€ 83.357.642	28,15%
Vermogenstoets	18.896	5,54%	€ 31.134.171	10,51%
Aanvrager woont niet op toeslagadres	9.457	2,77%	€ 14.388.947	4,86%
Dubbele betrokkenheid	26	0,01%	€ 40.314	0,01%

Terugvordering huurtoeslag 2009

Omschrijving	Aantal	Aantal%	Bedrag	Bedrag%
Navordering < 50 euro	20.133	5,69%	€ 490.425	0,19%
Navordering >= 50 en < 1000 euro	241.462	68,30%	€ 92.246.147	35,75%
Navordering >= 1000 euro	91.953	26,01%	€ 165.328.325	64,06%

Oorzaken bij de groep met een terugvordering huurtoeslag 2009 van 50 euro of hoger

Omschrijving	Aantal	Aantal%	Bedrag	Bedrag%
Inkomen 5% hoger	241.636	72,47%	€ 217.333.052	84,38%
Huishoudsamenstelling gewijzigd	49.767	14,93%	€ 46.592.088	18,09%
Vermogenstoets	15.113	4,53%	€ 26.220.469	10,18%
Aanvrager woont niet op toeslagadres	7.069	2,12%	€ 10.180.794	3,95%
Dubbele betrokkenheid	4	0,00%	€ 9.526	0,00%

In mei dit jaar is onderzoek gedaan naar de oorzaak van invorderingen 2007-2009 op het moment van Definitief beschikken (laatste VT t.o.v. eerste DT). Daaruit kwam het volgende naar voren dat vorderingen bij Huurtoeslag ruwweg 75% ontstaat door verkeerd schatten van inkomen en 16% ontstaat door een niet doorgegeven wijziging van huishoudsamenstelling. Vermogenstoets: 5%. VOW: 2%.

Terugvordering zorgtoeslag 2007

Omschrijving	Aantal	Aantal%	Bedrag	Bedrag%
Navordering < 50 euro	334.658	18,57%	€ 8.189.303,00	1,93%
Navordering >= 50 en < 1000 euro	1.426.917	79,19%	€ 369.965.766,00	86,99%
Navordering >= 1000 euro	40.368	2,24%	€ 47.165.852,00	11,09%

Oorzaken bij de groep met een terugvordering zorgtoeslag 2007 van 50 euro of hoger

Omschrijving	Aantal	Aantal%	Bedrag	Bedrag%
Inkomen 5% hoger	1.340.145	91,34%	€ 390.676.240,00	93,66%
Huishoudsamenstelling gewijzigd	84.492	5,76%	€ 28.353.685,00	6,80%
Aanvrager en/of partner niet verzekerd	12.983	0,88%	€ 5.743.503,00	1,38%
Geen bekend woonadres zorg	71	0,00%	€ 26.557,00	0,01%
Dubbele betrokkenheid	24.018	1,64%	€ 11.503.625,00	2,76%

Terugvordering zorgtoeslag 2008

Omschrijving	Aantal	Aantal%	Bedrag	Bedrag%
Navordering < 50 euro	302.559	17,13%	€ 7.665.340,00	1,62%
Navordering >= 50 en < 1000 euro	1.422.933	80,54%	€ 413.020.221,00	87,25%
Navordering >= 1000 euro	41.258	2,34%	€ 52.716.282,00	11,14%

Oorzaken bij de groep met een terugvordering zorgtoeslag 2008 van 50 euro of hoger

Omschrijving	Aantal	Aantal%	Bedrag	Bedrag%
Inkomen 5% hoger	1.325.837	90,55%	€ 432.378.582,00	92,84%
Huishoudsamenstelling gewijzigd	169.820	11,60%	€ 61.386.428,00	13,18%
Aanvrager en/of partner niet verzekerd	18.935	1,29%	€ 10.821.567,00	2,32%
Geen bekend woonadres zorg	4.448	0,30%	€ 2.591.246,00	0,56%
Dubbele betrokkenheid	517	0,04%	€ 267.145,00	0,06%

Terugvordering zorgtoeslag 2009

Omschrijving	Aantal	Aantal%	Bedrag	Bedrag%
Navordering < 50 euro	343.896	19,10%	8541882	1,94%
Navordering >= 50 en < 1000 euro	1.423.913	79,10%	390636982	88,81%
Navordering >= 1000 euro	32.265	1,79%	40669507	9,25%

Oorzaken bij de groep met een terugvordering zorgtoeslag 2009 van 50 euro of hoger

Omschrijving	Aantal	Aantal%	Bedrag	Bedrag%
Inkomen 5% hoger	1342385	92,19%	€ 415.231.150,00	96,27%
Huishoudsamenstelling gewijzigd	61327	4,21%	€ 19.622.972,00	4,55%
Aanvrager en/of partner niet verzekerd	7934	0,54%	€ 5.058.959,00	1,17%
Geen bekend woonadres zorg	2870	0,20%	€ 1.933.685,00	0,45%
Dubbele betrokkenheid	60	0,00%	€ 38.173,00	0,01%

Wat kunnen we veranderen:

- Inkomensgegeven gebruiken dat vast ligt. Bijvoorbeeld werken met T-2.
- Gebruik van een vastgesteld inkomen op basis van indexering op eerdere jaren als schatting.
- Uitvoering: Niet alleen te kijken naar risicosoorten maar ook te kijken naar risicogroepen.

Effecten:

De terugvorderproblematiek kan stevig worden beperkt. Daarna voorkom je door te werken met een van te voren vastgesteld inkomen dat burgers die geen recht

VI. Beschrijving van de verschillende toeslagen zoals is vastgesteld in de tweede werkgroepvergadering.

Toeslagsoort	**Huurtoeslag**	**Zorgtoeslag**	**Kinderopvangtoeslag**	**Kindgebonden budget**
Doel /doelgroep	De huurtoeslag heeft tot doel om mensen met een laag inkomen in staat te stellen betaalbaar te wonen in kwalitatief goede huurwoningen. Doelgroep: Lage inkomens met een huurwoning, met een huurprijs onder de maximum huurprijs	Uit de MvT: De zorgtoeslag waarborgt dat niemand een groter deel van zijn inkomen aan ziektekostenpremie hoeft te betalen dan wat aan de hand van het voorstel als aanvaardbaar wordt berekend. De lasten van premies die daar boven uitstijgen, komen in aanmerking voor compensatie via de zorgtoeslag. Doelgroep: Alle Nederlanders die een groter deel van hun inkomen aan ziektekostenpremie betaalt dan in wet is voorgeschreven.	Uit de MvT: We beogen door het vestigen van een wettelijke aanspraak op tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang, voor ouders en andere verzorgers, de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken en de toegankelijkheid van de kinderopvang te vergroten. Doelgroepen: 1) Werknemers/zelfstandigen 2) Gemeentelijke doelgroep 3) UWV-doelgroep	Uit de Mvt: De doelstelling van het voorstel is gelijk aan de doelstelling van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) namelijk het geven van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen. (..) Een belangrijk verschil met de AKW is dat (..) de kindertoeslag net als de kinderkorting gebaseerd is op draagkracht. Dit betekent dat de kindertoeslag afneemt naarmate het vermogen van ouders om zelf bij te dragen in de kosten van het kind toeneemt. Vanuit het gegeven dat meer kinderen ook meer kosten met zich meebrengen, vertaalt het kabinet dit uitgangspunt door de invoering van een budget per kind. Doelgroep: Huishoudens met kinderen, met name lage inkomens.
Aantal toeslag gerechtigden 2010	Er zijn circa 1,3 miljoen huishoudens met huurtoeslag. Hiervan behoort Minima: 72% Minima-modaal: 28%	Er zijn circa 5,7 miljoen huishoudens met zorgtoeslag. Hiervan behoort: Minima: 9% Minima-modaal: 60% Modaal-2xmodaal: 31% >2xmodaal: 1%	Er zijn circa 0,5 miljoen huishoudens met kinderopvangtoeslag. Hiervan behoort: Minima: 0% Minima-modaal: 9% Modaal-2xmodaal: 42% >2xmodaal: 49%	Er zijn circa 1,1 miljoen huishoudens met kindgebonden budget. Hiervan behoort: Minima: 16% Minima-modaal: 26% Modaal-2xmodaal: 56% >2xmodaal: 3%

Programmadepartement en budget (begroting 2011)	Ministerie van BZK 2,6 miljard (bruto), 2,2 miljard (netto, incl terugbetalingen)	Ministerie van VWS 4,7 miljard	Ministerie van SZW 2,9 miljard (bruto), 2,0 (netto, incl terugbetalingen en werkgeversbijdrage)	Ministerie van SZW 1,2 miljard (bruto) 1,0 miljard (netto, incl terugbetalingen)

Toeslagsoort	Huurtoeslag	Zorgtoeslag	Kinderopvangtoeslag	Kindgebonden budget
Actuele beleidsdiscussie / voorgenomen maatregelen	Taakstelling 100 mln in 2011, oplopend tot 157 mln in 2015 Invulling: verlagen toeslag voor duurdere woningen. Dit prikkelt mensen om te kiezen voor een goedkopere huurwoning	Taakstelling van 3,1 miljard structureel door: - Verlagen bedrag - Sneller afbouwen - Vermogenstoets voor box3 + 80.000	Taakstelling van 775 miljoen in 2015 door: - Koppeling aan gewerkte uren - Niet indexeren uurprijs - Verlaging subsidievoet, voor hoge inkomens vervalt subsidie voor eerste kind - Vaste eigen bijdrage per maand De koppeling aan gewerkte uren is een maatregel tegen oneigenlijk gebruik: nu is het nog zo dat je met één gewerkt uur maximaal recht op kinderopvangtoeslag hebt.	Taakstelling van 250 miljoen in 2015 door: - Niet-indexeren 2012-2015 - Beperken tot 2 kinderen - Invoering vermogenstoets In 2012 wordt de taakstelling gemitigeerd door een budgettaire verschuiving tussen kinderbijslag en kindgebonden budget.
Uitvoering en uitvoeringskosten[11] [1]	€ 58 miljoen	€ 100 miljoen	€ 37 miljoen	€ 18 miljoen
Procesbeschrijving van voorschot tot definitief toekennen[12]	Aanvraag leidt tot voorschot dat vòòr de maand waarop de lasten zien wordt uitbetaald. In T+1 eindafrekening bij definitieve toekenning (1/7 of 1/12). De aanvraag wordt voor onbeperkt aantal jaren gedaan en in beginsel automatisch gecontinueerd. Aanvragen kunnen tot 1 april T+1 worden gedaan behoudens uitstel	Disharmonisatie door van Huurtoeslag afwijkende vermogenstoets m.i.v. 2013.	Disharmonisatie m.i.v. 2012 geen aanvragen meer met terugwerkende kracht.[13] M.i.v. 2012 hogere boetes en m.i.v. 2013 boetes bij niet muteren[14].	Disharmonisatie door van Huurtoeslag afwijkende vermogenstoets m.i.v. 2013

[11] Bron: heroverwegingsrapport nr. 17 (tabel 2.1), peiljaar 2010 en exclusief de kosten van uitzendkrachten (€ 18 miljoen)
[12] weergegeven is het wettelijke regime ingevolge de Awir. In de praktijk verloopt het proces o.m. door toezichtacties trager
[13] alleen voor de KOT
[14] tot op heden blijkens Belastingplan in Awir, tenzij SZW bijzondere verdergaande bepalingen wil

	voor de IB. Disharmonisaties: door vermogenstoets, op huishouden en op toetsingsinkomen.			
Toeslagsoort	**Huurtoeslag**	**Zorgtoeslag**	**Kinderopvangtoeslag**	**Kindgebonden budget**
Toezicht: Controle aan de poort tot controle bij definitief toekennen	Controles deels in het jaar op huishoudsamenstelling, bewoningssituatie en rekenhuur. Na afloop van het berekeningsjaar bij DT deels op dezelfde grondslagen en op toetsingsinkomen en -vermogen.	Controles deels in het jaar op huishoudsamenstelling en verplichte verzekering. Na afloop van het berekeningsjaar bij DT deels op dezelfde grondslagen en op toetsingsinkomen.	Controles in het jaar deels op partnersituatie integraal op registratie opvanginstelling of gastouder, in ieder geval aanvragen en mutaties leidend tot hoge toekenningen: op opvang kinderen. Na afloop van het berekeningsjaar bij DT deels op dezelfde grondslagen en op aantal afgenomen uren en uurprijzen (jaaropgaven) toetsingsinkomen. Na afloop van het jaar risicogericht op aanvragen met terugwerkende kracht.	Controles deels in het jaar op partnersituatie. Na afloop van het berekeningsjaar bij DT deels op dezelfde grondslag en op toetsingsinkomen.
Fraudetypen en aantal fraudegevallen 2010	Huurtoeslag na KOT op de tweede plaats met enkele gevallen. Ingangsdatum rekenhuur geen kwalificerende huurwoning zijn de frauduleuze aanvragen. Systeemfraude mogelijk in opkomst (zie KOT). Dus gebruik makend van gestolen identiteit of stromannen en verleggen betaalrichting.	Zorgtoeslag nagenoeg geen fraude anders dan systeemfraude. Systeemfraude mogelijk in opkomst (zie KOT). Dus gebruik makend van gestolen identiteit of stromannen en verleggen betaalrichting.	Op eerste plaats met tientallen gevallen en een bruto belang van tientallen miljoenen euro. Aanvragen met terugwerkende kracht tot vòòr registratie, gefingeerde opvang, geen betaling eigen bijdrage, terugbetaling van (een deel van de eigen bijdrage), gebruik van registratienummers van anderen, buren die op elkaars kinderen passen, kinderen passen op broers en zussen, omvangrijke systeemfraude. Door DigiD – BSN controle m.i.v. 10/4-2011 mogelijk verlegging naar andere toeslagen.	KGB geen fraude. Systeemfraude mogelijk in opkomst (zie KOT). Dus gebruik makend van gestolen identiteit of stromannen en verleggen betaalrichting.

Juridische procedures	Herleiden van inkomens. Verblijfsstatus.	Verblijfsstatus.	Betalingen, eigen bijdragen, terugwerkende kracht.	Nauwelijks.

Bijlage PM

Boetebeleid Toeslagen

De Belastingdienst kan op basis van het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen een bestuurlijke boete opleggen in het geval van:

a) Geen of niet tijdige informatieverstrekking (Artikel 40, 1e lid AWIR)
    a. Opgaaf van niet in Nederland belastbaar inkomen
        i. Overtreding: 300 euro, oplopend tot 1.500 euro voor belanghebbenden die stelselmatig overtredingen begaan.
        ii. Grove schuld of opzet: 25 procent van het bedrag dat wordt teruggevorderd, met een maximum van 5.000 euro.

b) Geen, onjuiste of onvolledige informatieverstrekking (Artikel 40, 2e lid AWIR)
    a. Overtreding: maximaal 25% van het bedrag dat wordt teruggevorderd met een maximum van 5.000 euro
    b. Grove schuld: 6,25 % van het bedrag dat wordt teruggevorderd
    c. Opzet: 12,5% van het bedrag dat wordt teruggevorderd

c) Geen of niet tijdige informatieverstrekking door derde (Artikel 40, 3e lid AWIR)
    a. Opgaaf van niet in Nederland belastbaar inkomen
        i. Overtreding: 750 euro, oplopend tot 1.500 euro voor stelselmatige overtreders
        ii. Grove schuld of opzet: 25 procent van het bedrag dat wordt teruggevorderd, met een maximum van 5.000 euro.

d) Geen, onjuiste of onvolledige informatieverstrekking door derde (Artikel 40, 4e lid AWIR)
    a. Overtreding: maximaal 5.000 euro
    b. Grove schuld: 1.250 euro

Opzet: 2.500 euro