

Aan : NIBO
Van : Belastingdienst/Toeslagen
Betreft : kwetsbaarheid grondslagen en toezicht daarop
Datum : 11 juli 2011
CC : MT,

Voor alle regelingen geldt hetzelfde basispatroon. De toeslag is afhankelijk van het toetsingsinkomen van een huishouden en de lasten van dat huishouden. De lasten zijn de kosten waarin de toeslag een tegemoetkoming biedt¹. Deze grondslagen, zoals ze luiden in het berekeningsjaar bepalen het recht op toeslag. Toekenning vindt plaats in de vorm van voorschotten die per maand voorafgaand aan de betaling van de last worden uitbetaald. Na afloop van het jaar vindt aan de hand van de grondslagen zoals ze uiteindelijk zijn gebleken een eindafrekening plaats. Algemene begrippen en toekenningsproces zijn geregeld in de Awir. De materiewetten bepalen het recht op toeslag.

Draagkracht en toetsingsinkomen

Voor aangifteplichtigen is dat het verzamelinkomen zoals dat blijkt uit aangifte en aanslag. Voor niet aangifteplichtigen is het belastbaar loon bepalend. Dit zijn voor de Belastingdienst geijkte begrippen die m.i.v. 2008 ook in een basisadministratie zijn vastgelegd. Hiermee zijn geen structurele problemen.² Structureel wél kwetsbaar is dat het actuele stelsel met zich meebrengt dat de voorschotten worden toegekend aan de hand van een geschat inkomen. Dat blijkt voor de aanvrager erg moeilijk te zijn. Na afloop van het jaar moeten veel aanvragers terug betalen omdat ze minder recht hadden vanwege een te laag geschat inkomen. Onderzoek wijst uit dat B/T de inkomens zelf niet beter kan schatten. Het toetsingsinkomen voor de huurtoeslag kent een aantal disharmonisaties dat ziet op het buiten beschouwing laten van inkomensbestanddelen als dat ongewenste hardheid zou betekenen. De wetgever heeft hiermee het hardheidsbeleid dat onder VROM in de huursubsidie was ontstaan – alleen voor de huurtoeslag – willen vastleggen maar ook willen bevriezen. In internationale verhoudingen is het relevante inkomen soms moeilijk te verifiëren. Draagkracht voor een toeslag is de optelsom van de toetsingsinkomens van de personen die voor een toeslag tot het huishouden worden gerekend.

Draagkracht en vermogen

Voor de huurtoeslag en m.i.v. 2013 ook voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget is ook het vermogen van belang. Het vermogensbegrip is niet geharmoniseerd met de grondslag van de vermogensrendementsheffing in de inkomstenbelasting. De vermogens waaraan in de toekomst de zorgtoeslag en het kindgebonden budget worden getoetst zijn niet geharmoniseerd met het vermogen voor de huurtoeslag noch met de grondslag voor de vermogensrendementsheffing. De disharmonisatie voor de huurtoeslag bestaat uit het wél meetellen van maatschappelijke beleggingen en beleggingen in durfkapitaal en een reeks van vermogensbestanddelen die voor bijzondere groepen buiten beschouwing mogen worden gelaten. De vermogenstoets voor Zorgtoeslag en Kindgebonden Budget gaat wel uit van de vermogensrendementsheffing maar daarvoor geldt een extra vrijstelling alvorens deze toets de toeslagen verhindert. Noch de groene beleggingen noch de uitzonderingsgevallen zijn volledig in derdenregistraties terug te vinden zodat controle niet massaal m.b.v. contra informatie plaats kan vinden. Een risicogerichte benadering is aangewezen. Daarbij geldt de afweging van overbodige klantcontacten enerzijds en afbreukrisico anderzijds. Bovendien geldt dat controle o.g.v. door de aanvrager zelf op te leveren bewijsstukken gevoelig zijn voor namaak. Deze vorm van controle is dus duur, niet volledig en niet altijd even toereikend. In internationale verhoudingen is het relevante vermogen soms moeilijk te verifiëren.

Huishouden

De aanvrager doet een aanvraag voor een huishouden. Huishouden wil zeggen een samenlevingsverband van de aanvrager met zijn partner. In het geval van de huurtoeslag komen daar medebewoners bij. Een meerpersoonshuishouden heeft op zichzelf vaak recht op een hogere toeslag. Het inkomen van de partner en medebewoners telt echter mee als toetsingsinkomen wat

¹ Het kindgebonden budget is hierop een uitzondering. Deze toeslag is slechts afhankelijk van recht op kinderbijslag. Lasten hoeven niet opgegeven te worden.

² Op dit moment is de tijdigheid (i.v.m. de wet dwangsom) en de volledigheid (Awir-hiaat) nog een probleem. De herleiding van het inkomen bij overlijden en de toepasselijkheid van de 10% regeling zijn weliswaar zeer bewerkelijk maar vanuit fraude-oogpunt niet van belang.

vaak een lager recht tot gevolg heeft. In de huurtoeslag zitten een aantal disharmonisaties op het huishouden. Naast het meetellen van medebewoners gelden uitzonderingen op het meetellen van leden van het huishouden. Ook hier is sprake van een onder de huursubsidie tot stand gekomen en bij de introductie van de Awir gehandhaafd maar ook bevroren hardheidsbeleid. Voor de vraag wat een samenlevingsverband is dat een huishouden uitmaakt, is in beginsel de GBA bepalend. In beginsel, want samenlevingsverbanden bestaande uit een gedeelde huishouding, samenlevingscontractanten, pensioen- en eigen woningdelers zijn niet in de GBA te vinden. Andersom kunnen gehuwden duurzaam gescheiden leven waardoor ze weer niet tot het huishouden van de aanvrager behoren. Bij het controleren van huishoudens met de gegevens uit de GBA blijkt soms van spookbewoning (niet uitgeschreven ex bewoners) of van een groot aantal bewoners omdat zich onder het adres meer woonobjecten bevinden of de aanvrager kan aantonen dat de registratie in de GBA niet juist is of was. Daarbij speelt een rol dat correcties van de GBA op correctiedatum worden aangebracht en niet op de feitelijke datum.³ Een niet kwalificerende verblijfsstatus van één van de leden van het huishouden verhindert een toeslag voor het gehele huishouden. In internationale verhoudingen is de huishoudsituatie moeilijk te verifiëren.

Rekening waarop de toeslag wordt uitbetaald

Nu staat de Awir toe dat op de rekening wordt uitbetaald die door de aanvrager wordt aangegeven. Dat kan bijvoorbeeld de verhuurder zijn maar ook een willekeurige onderneming of een buurman. De reden hiervoor was het faciliteren van de aanvrager en/of de belanghebbende bij de toeslag. In de huursubsidie bestond de figuur van het geclusterd betalen.⁴ VROM betaalde uit aan de verhuurder die slechts het restant van de huur van de huurder vroeg. Zo was de verhuurder in ieder geval van een deel van de huurpenningen verzekerd. Van deze mogelijkheid wordt ook gebruik gemaakt door partijen die bekend zijn met de gegevens van de aanvrager door de betaalrichting naar zichzelf te verleggen. Een kwetsbaar onderdeel van het Awir proces. De successievelijke invoering van digid-bn controle en de herziening van het proces wijziging rekeningnummer kunnen deze kwetsbaarheid naar verwachting verminderen.

Lasten in kindgebonden budget en zorgtoeslag

De kosten waarvoor de toeslagen een tegemoetkoming bieden variëren uiteraard per regeling. Voor het kindgebonden budget is bepalend of de aanvrager of diens partner een kind heeft dat in aanmerking komt voor kinderbijslag. Of er sprake is van zo'n kind, bepaalt de SVB. Daarmee is de KGB voor de uitvoering een zeer eenvoudige regeling. De zorgtoeslag is eveneens betrekkelijk eenvoudig. Er moet sprake zijn van een verplicht verzekerde aanvrager en diens eventuele partner. Is de partner niet verplicht verzekerd (gemoedsbezwaard, in het buitenland verzekerd, militair of gedetineerd) dan heeft het huishouden recht op een halve meerpersoonstoelage. Is aanvrager of partner niet verplicht verzekerd dan bestaat er geen recht op zorgtoeslag. Of er een verplichte verzekering is, is met hoge graad van zekerheid vast te stellen omdat het College voor Zorgverzekeringen een bestand aanhoudt van verplicht verzekerden. Dat gebruikt het college zelf voor de verrekening van de premies die door de Belastingdienst op inkomens wordt ingehouden. CvZ en verzekeraars hebben belang bij een juist bestand. Kanttekening is dat het bestand medio T+1 voor dit doel optimaal gevuld is. Voor inzet in de actualiteit van de klantbehandeling kan het beter. Kanttekening daarbij is dat 2% onnauwkeurigheid tot gevolg heeft dat 120.000 huishoudens ten onrechte wel of niet een toeslag krijgen. Dat noopt de uitvoeringsorganisatie tot voorzichtigheid bij de inzet in de actualiteit. De contra informatie op gemoedsbezwaarden etc is van zeer wisselende kwaliteit. Tot op heden oordeelde B/T de actuele kwaliteit van het bestand onvoldoende om te gebruiken voor controle vóór uitbetaling.

Lasten in de huurtoeslag

Om in aanmerking te komen voor een huurtoeslag moet aan een groot aantal voorwaarden voldaan zijn. Kort gezegd moet er sprake zijn van huur. De hoogte van de toeslag hangt naast het toetsingsinkomen ook af van de vraag of sprake is van een één- of meerpersoonshuishouden en of het een jongeren of ouderen huishouden is. Voor gehandicapten en jongeren tot 23 gelden bijzondere regelingen. Volgens de wet op de huurtoeslag moeten aanvrager, partner en medebewoner op het adres wonen waarvoor de toeslag gevraagd wordt. Er mag ook niemand anders

³ Hier wordt al niet meer als problematisch benoemd de categorie "huishouddeleers" een kwalitatief begrip dat binnenkort uit de regelgeving verdwijnt.

⁴ Deze is in de huurtoeslag gecontinueerd.

op dat adres wonen. Het huurobject moet een zelfstandig woonobject zijn en het mag niet gaan om tijdelijke verhuur. De huur is de zogenaamde rekenhuur. Dat is niet hetzelfde als de huur die de huurder betaalt. De complexiteit van het begrip rekenhuur, de mogelijkheden voor verhuurder en huurder om die naar een optimum te manipuleren en de bewerkelijkheid om de rekenhuren te controleren waren voor het IBO-rapport reden om forfitering van het huurbegrip voor te stellen. De werkelijke huur doet er dan niet meer toe. De toeslag wordt bepaald door vast te stellen op welke huren huurders zijn aangewezen en wat maatschappelijk, gelet op het toetsingsinkomen aanvaardbaar is. Het verschil wordt middels een toeslag bijgepast. Dezelfde systematiek als voor de zorgtoeslag geldt. Naast de rekenhuur vormen ook de zelfstandigheid van het woonobject, de tijdelijkheid van de verhuur en het bestaan van een huurder – verhuurdersrelatie kwetsbare grondslagen. Gedetecteerde fraude ziet op situaties waarin het huurcontract in feite later is ingegaan dan in de aanvraag wordt vermeld en het niet melden van verhuizingen en beëindiging van de huursituatie, bijvoorbeeld door koop. Hoewel er zeker sprake is van non compliance en deze ook niet altijd even trefzeker is op te sporen door kwalitatief minder goede contra informatie en soms ook afhankelijk van de juridische appreciatie van de feiten, is de indruk in de uitvoering dat bij de huurtoeslag, afgezien van systeemfraude, geen sprake is van grootschalige fraude.

Lasten in de kinderopvangtoeslag

Er moeten kosten zijn gemaakt voor kinderopvang. De toeslag wordt gegeven afhankelijk van huishouden en inkomen tot een bepaald maximaal uurtarief en voor een maximum aantal uren per maand en, met ingang van 2012 tot het aantal uren van de minstwerkende partner (maal 1,4 of 0,7). Er moet ook sprake zijn van inkomsten uit arbeid (vanwege de strekking van de regeling) of van studie inburgering of re-integratie (de zogenaamde doelgroepen). De KOL, GOB en gastouder moeten geregistreerd zijn. Betaling aan de gastouder moet via de GOB plaatsvinden (de zogenaamde kassiersfunctie). Voor registratie geldt een reeks van kwaliteitseisen. Met ingang van 2011 ook administratieve eisen. De administratieve eisen hebben tot doel te verzekeren dat de KOL's en GOB's kunnen renseigneren hoeveel uren en voor welke uurprijs aan kinderopvang is afgenomen door vraagouders en hoeveel is geleverd door gastouders alsmede hoeveel daarvoor betaald is. Handhaving is een taak van de GGD en de gemeenten. Die kunnen de registratie op voordracht van de GGD opschorten of beëindigen. M.i.v. 2011 en 2012 zal het toezicht en de sanctionering worden aangescherpt zoals aangekondigd in de fraudebrief van SZW en Financiën van 13 mei 2011: hogere boetes bij niet melden minder urenafname, gastouder kan geen vraagouder zijn, beperken van de mogelijkheid om met terugwerkende kracht aan te vragen, betaling binnen 2 maanden na afname opvanguren, voorlichtingsplicht aanbieder.

Deze grondslag is om meerdere redenen kwetsbaar. De belangrijkste kwetsbaarheid is dat het niet te controleren is of kinderen ook daadwerkelijk worden opgevangen. Het aantal afgenomen uren kinderopvang is daarmee een niet te controleren grondslag. Hier zijn kansen die dit biedt voor calculerend gebruik. De rekensom dat 75% van de kosten (tot de maximum uurprijs) vergoed wordt en de gastouder over het algemeen 30% belasting betaalt na aftrek van gemaakte kosten maakt het voor vraagouder-, gastouder en gastouderbureau een profijtelijke aangelegenheid om het aantal uren te maximaliseren. Iedereen kan zich het maximum aantal uren (230 uur) opvang verschaffen.

Praktijken waarbij de vraagouder feitelijk niets betaalt zijn niet ongewoon en daar wordt ook mee geadverteerd. B/T stelt zich op het standpunt (door de landsadvocaat "pleitbaar" genoemd) dat de vraagouder ook zelf iets moet betalen omdat de toeslag een tegemoetkoming is in de kosten. Die moeten er dus wel zijn. Daarmee geconfronteerd betaalt de vraagouder alsnog. Aangezien tot 2012 niet voorgeschreven is wanneer betaald moet zijn is het juridisch denkbaar dat de rechter dat goed vindt. De landsadvocaat noemde het pleitbaar om dat oordeel te bestrijden. Of betaling daadwerkelijk heeft plaatsgevonden is overigens een problematische bewijskwestie. Zo bestaat er een bonte verzameling aan kortingsfiguren in de vorm van terugstortingen tot kortingsbonnen bij de plaatselijke middenstand. Uiteraard is B/T van mening dat deze in mindering komen op de voor toeslag kwalificerende kosten. Aanvragers mogen ook cash betalen (in de gastouderopvang m.i.v. 2011 niet meer). Het aannemelijk maken daarvan kent vele ingewikkelde verschijningsvormen: is er voldoende inkomen om überhaupt te kunnen betalen? Zijn er voldoende bankopnames? Zijn er leningen (uit het buitenland)? In de gastouderopvang is de kassiersfunctie als oplossing bedacht maar die leidt er dus toe dat de geldstromen wettelijk verplicht langs de instellingen worden geleid. Die kunnen echter failliet gaan of worden geëxploiteerd door frauderende houders die zich de gelden toeëigenen.

In de regelgeving m.i.v. 2010 (effectief m.i.v. 2011) geldt de plicht dat instellingen, bureaus en gastouders in een landelijk openbaar raadpleegbaar register moet zijn opgenomen. Inmiddels blijken aanvragers geregistreerde vormen van opvang te "prikken" terwijl ze in feite geen opvang hebben dan wel opvang bij een instelling die (om redenen) niet geregistreerd is. Twee voorbeelden die duidelijk maken dat anti-misbruikbepalingen vaak weer hun eigen problemen en nieuwe misbruik genereren. Een derde voorbeeld kan de bepaling worden die nu wordt ingevoerd en die eist dat binnen twee maanden daadwerkelijk betaald moet zijn om recht op kinderopvangtoeslag te hebben. Het laat zich denken dat zich in de praktijk een casuïstiek gaat ontwikkelen waarbij de aanvrager de instelling of het gastouderbureau verwijt te laat te hebben gefactureerd en/of gerappelleerd. Schrijnende gevallen van vastzittende betalingen of tijdelijk betalingsproblemen waarbij het niet langer betalen van de toeslag niet bepaald behulpzaam is.....

De fraudebrief van 13 mei 2011 geeft aan dat SZW en Financiën de terugwerkende kracht in de kinderopvangtoeslag willen beperken. Op zich beperkt dat het risico om in één keer een groot bedrag te toucheren om vervolgens onzichtbaar te worden dan wel geen probleem te hebben met ontdekking (kale kip problematiek). Het levert echter wel een disharmonisatie op met de overige toeslagen. Het perspectief van eenvoud en harmonisatie wijkt. Het IBO-rapport noemde juist eenvoud en harmonisatie voorwaarden voor een goede en efficiënte uitvoering van de regelingen.

Systeemfraude

Alle regelingen (m.u.v. kindgebonden budget) hebben te maken met systeemfraude. De basispatronen daarvan zijn de volgende.

1. Klanten (bijvoorbeeld asielzoekers of andere onwetende doelgroepen, bijvoorbeeld mensen met kinderen) worden geronseld waarbij de ronselaar aangeeft toeslagen aan te kunnen vragen. De ronselaar vraagt BSN's en DigiD's en doet de aanvragen met gefingeerde gegevens. Hij houdt een flinke fee in, soms zo veel dat er eerder sprake is van een fee voor de meewerkende aanvrager. De aanvrager kan zich in meerdere of mindere mate bewust zijn van de onjuistheid van zijn aanvraag. Dat maakt wel veel uit voor terugvordering en strafwaardigheid. In de klantbehandeling is het zeer bewerkelijk om dat onderscheid te maken.
2. Min of meer criminele personen of organisaties die de hand weten te leggen op identiteitsgegevens gebruiken die zonder enig medeweten van deze personen om aanvragen te doen en laten de toeslagen op de eigen rekening storten. Bij onderzoek onder gastouderbureaus werden niet zelden DigiD en BSN's van klanten of potentiële klanten werden aangetroffen. Ongetwijfeld meestal om de klant goed van dienst te kunnen zijn. Het maakt misbruik echter wel makkelijk. Vooral binnen organisaties waar men over de identiteitsgegevens van bijvoorbeeld tijdelijke buitenlandse werknemers beschikt, kan misbruik plaats vinden van die gegevens voor het doen van aanvragen met gefingeerde gegevens waarbij de toeslagen worden uitbetaald op rekening van de frauderende medewerker.

De ervaringen lijken er op te wijzen dat als de meest voordelige regeling beter aan de voorkant gecontroleerd wordt een verlegging naar andere regelingen plaatsvindt. Van KOT naar Huurtoeslag naar zorgtoeslag.

Conclusies

Waar geen contra informatie beschikbaar is, is toezicht aangewezen op andere vormen van toezicht. Die kosten meer capaciteit en leiden tot een uitruil van afbreukrisico en overbodige klantcontacten. Bewijsmateriaal kan vervalst worden en is daardoor inferieur aan verificatie van grondslagen bij de bron (renseignering uit authentieke bronnen of betrouwbare derdengegevens).

Kwalitatief slechte contra informatie leidt tot overbodige klantcontacten én onrechtmatige toekenningen.

Vaak ontbreekt kwalitatief goede *actuele* contra informatie. In die gevallen blijven fouten te lang onopgemerkt en dreigt individueel en georganiseerd misbruik van de Awir-systematiek van bevoorschotting. Te veel voorschotten worden dan ten onrechte toegekend. Weliswaar wordt de rechtmatigheid van de toekenning vaak bij definitief toekennen vastgesteld en recht gezet maar de betalingen zijn dan al gedaan. Terugvorderingen vergen een arbeidsintensief inningstraject met kasschuif en verdamping van programmagelden.

Langs deze bevinding gemeten gelden als kwetsbare grondslagen:

1. Inkomensschattingen, vermogenspositie in de actualiteit
2. Huishoudsituaties door ontbrekende relaties en onvolkomenheden in de GBA
3. Rekenhuren, huurrelatie, tijdelijkheid van de verhuur, betaling van de huur
4. Uren kinderopvang, niet subsidiabele opvang, betaling voor de opvang
5. Huishoudsituaties inkomens en vermogens in buitenland situaties.

Hierbij kan nog worden opgemerkt dat inkomens door de groei van het aantal zelfstandigen en banenwisselingen onvoorspelbaarder zullen worden. Buitenlandsituaties zullen eveneens toenemen omdat de grenzen steeds meer open gaan.

Reacties die over het algemeen in de regelgeving gezocht worden, leiden vaak tot nuanceringen in de grondslagen die zelf weer problemen of minstens grensconflicten opleveren. Bovendien leidt het tot disharmonisaties die de regelgeving onoverzichtelijk maken die de burger vaak niet begrijpt. Voorlichting is dan nodig maar die leidt weer tot het beeld dat toeslagen zo ingewikkeld zijn dat ook van gerechtvaardigde aanspraken wordt afgezien.