Bijlage 2

Ministerie van Financiën

(N) IBO misbruik en oneigenlijk gebruik Toeslagen

Datum 19 januari 2011
Status Concept

Colofon

Titel	(N) IBO misbruik en oneigenlijk gebruik Toeslagen
Auteur(s)	
Bijlage(n)	
Inlichtingen	**Inspectie der Rijksfinanciën** [redacted] T 070-[redacted] F 070-[redacted] [redacted]@minfin.nl

Inhoud

Samenvatting 5

1 Inleiding en samenvatting 8

1.1 Opdracht 8

1.2 Leeswijzer 8

2 Toeslagen 9

2.1 Huidige situatie 9

2.2 IBO Vereenvoudiging toeslagen 10

2.3 Toeslagenproces volgens de Awir 10

2.4 De toeslagen 11

2.5 Financiële gegevens en kengetallen Toeslagen. 12

2.6 Navorderproblematiek 13

3 Fraude in cijfers en aanpak 15

3.1 Geconstateerde fraude bij toeslagen 15

3.2 Genomen maatregelen tegen fraude in de regelgeving 16

3.3 Genomen maatregelen tegen fraude door de Belastingdienst/Toeslagen 17

3.4 Vergelijking tussen sanctiebeleid Belastingdienst/Toeslagen en UWV/SVB 18

4 Beschrijving kwetsbaarheden en maatregelen 21

4.1 Kwetsbaarheden in de uitvoering 21
4.1.1 Systeemfraude en identiteitsfraude 21
4.1.2 Rekeningnummer niet gekoppeld aan toeslagaanvrager. 22

4.2 Kwetsbaarheden in de regelgeving 22
4.2.1 Werken met geschat inkomen 22
4.2.2 Werken met andere variabele grondslagen 25
4.2.3 Disharmonisatie in vermogensbegrip 26
4.2.4 Kwaliteit basisregistraties 26

4.3 Vergoeding van werkelijke kosten 29
a. **Normering servicekosten huurtoeslag** 31
b. **Normering huurtoeslag** 31
c. **Normering uurprijs kinderopvangtoeslag** 32

d. Normering kinderopvangtoeslag 33

e. Directe bekostiging van kinderopvanginstellingen 33

f. Ambtshalve toekennen 34

Samenvatting

Er is de laatste jaren meerdere malen onderzoek gedaan naar toeslagen. Het interdepartementale beleidsonderzoek Vereenvoudiging van toeslagen is het meest uitgebreid. Het voorliggende onderzoek bouwt hierop voort vanuit het perspectief van fraude. Aanvullend op het reeds verrichte onderzoek is door gesprekken en het analyseren van bedrijfsinformatie van de Belastingdienst/Toeslagen het voorliggende rapport tot stand gekomen.

De eerste jaren na de invoering van de toeslagen in 2005, 2006 stond de aandacht voor fraude op een laag pitje. Daarna is fraudebestrijding onderdeel gaan uitmaken bij de uitvoering van toeslagen, maar had geen prioriteit. Dat is nu anders. Tot dusver is voor circa 40 miljoen euro aan fraude vastgesteld. Daarnaast worden op dit moment 160 dossiers met een belang van nog eens circa 40 miljoen euro behandelt in het strafrecht. Het feitelijk nadeel is vaak hoger, omdat van de fraudezaken niet altijd alle jaren in het onderzoek worden betrokken.

De algemene begrippen en het uitvoeringsproces zijn geregeld in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De materiewetten van de betrokken beleidsdepartementen bepalen het recht op toeslag. Toekenning van een toeslag vindt plaats in de vorm van voorschotten die per maand worden uitbetaald. Na afloop van het jaar vindt aan de hand van de grondslagen zoals ze uiteindelijk zijn gebleken een eindafrekening plaats. In het huidige toeslagenproces is de burger een grote verantwoordelijkheid toebedeeld als het gaat om de informatieverstrekking over de grondslagen. Met name de schatting van het actuele inkomen lijkt in de praktijk met moeilijkheden gepaard te gaan. Dit uit zich in te hoge en in te lage toeslagaanvragen. Op basis van de definitieve toekenning 2009 - in 2011, t+2 - is er sprake van € 900 miljoen aan terugvorderingen en € 225 miljoen aan nabetalingen. De terugvorderingen zorgen voor een negatief kaseffect en kunnen bijdragen aan een overschrijding van een programmabudget.

In het algemeen hebben alle regelingen te maken met systeemfraude en identiteitsfraude. Partijen die bekend zijn met gegevens van de aanvrager kunnen de betaalrichting naar zichzelf verleggen door het aanpassen van het rekeningnummer. Dit maakt de regelingen kwetsbaar voor fraude. De reeds ingevoerde maatregelen zijn: het inbouwen van controle aan de poort door het koppelen van de DigiD aan het BSN, terugmelden van wijzigingen van het rekeningnummer door de Belastingdienst aan de aanvrager, waarbij enkel de uitbetaling op het rekeningnummer van de aanvrager wordt toegestaan.

Ook de regelgeving vertoont kwetsbaarheden. De eerste kwetsbaarheid is het werken met voorschotten op basis van schattingen door de burger. Het gaat hier om schatting van het inkomen, afgenomen uren en huur. Zoals gezegd is het voor de burger lastig een goede schatting te maken. De kans op fouten is groot. De hoge terugvorderingen van 900 miljoen per jaar en nabetalingen van €225 miljoen per jaar spreken voor zich. Ook komen in de praktijk situaties voor waarbij terugvordering door een nieuwe te hoge toeslag aanvraag worden bekostigd. De maatregel die hierbij past is het in rekening brengen van heffingsrente op te veel uitgekeerde toeslag. Hiermee wordt de prikkel om een te hoge toeslag aan te vragen verminderd. Hoewel de mogelijkheid om heffingsrente in rekening te brengen nu al bestaat, is hiervan in verband met aanloopproblemen bij de introductie van de

toeslagen nog geen gebruik gemaakt. Door de toegenomen aandacht voor het terugdringen van fraude met toeslagen, ligt het voor de hand om nu wel gebruik te maken van dit instrument. Een verdergaande aanpak is het terugdringen van de rol van burger bij de informatieverstrekking over de grondslagen. Door een toeslag toe te kennen op basis van de bij de Belastingdienst/Toeslagen bekende informatie over het inkomen worden te hoge en te lage voorschotten voorkomen. Hiermee wordt de kans op oneigenlijk gebruik en fouten verlaagd. Een nog verdergaande stap zou zijn af te stappen van het actuele inkomen. De toeslag zou dan worden vastgesteld op basis van informatie dat door de Belastingdienst/Toeslagen in een eerder stadium is vastgesteld middels een definitieve toekenning van de Toeslag. Deze informatie is 1,5 tot 2 jaar oud. Inkomenseffecten zouden door een vangnet kunnen worden beperkt.
Een tweede kwetsbaarheid in de regelgeving is de disharmonisatie in het vermogensbegrip tussen de toeslagen onderling en box3 in de inkomstenbelasting. De huurtoeslag kent thans een vermogenstoets waarbij wordt afgeweken van het vermogensbegrip dat wordt gehanteerd in box 3 van de Inkomstenbelasting. Het kabinet is voornemens ook voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget in te voeren. Voor deze toeslagen wordt wel aangesloten bij box 3. Dit leidt tot verwarring bij de aanvrager. Bij vermogensgegevens die afwijken van box 3 is dit moeilijk te controleren door de. Door harmonisatie van het vermogensbegrip kan deze kwetsbaarheid worden uitgeschakeld.
Een derde kwetsbaarheid in de regelgeving is het begrip "omvang huishouden" in combinatie met kwaliteit basisregistratie. De aanvragen voor de toeslagen worden gedaan voor een huishouden. Afhankelijk van de samenstelling en inkomen van het huishouden wordt de hoogte van een toeslag bepaald. Doordat basisadministraties zoals de gemeentelijke basisadministratie (GBA) niet up-to-date zijn kan het voorkomen dat een aanvrager onterecht een toeslag ontvangt of onterecht een toeslag niet ontvangt. De aanpak die wordt voorgesteld is dat er meer aandacht moet komen voor het op orde krijgen van basisregistraties en dat relevante spelers – gemeenten, UWV, SVB, CvZ en Belastingdienst/Toeslagen - meer gegevens gaan uitwisselen.

De laatste kwetsbaarheid is de vergoeding van werkelijke kosten. Deze grondslag voor het toekennen van een toeslag is niet bekend bij de Belastingdienst/Toeslagen. De informatie is afkomstig van de aanvrager waardoor de mogelijkheid bestaat dat onjuiste informatie wordt verstrekt. Dit is bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag aan de orde.
Om dit risico terug te dringen, kunnen twee maatregelen worden overwogen: normering en ambthalve toekennen. Normering houdt in dat de huurtoeslag en de servicekosten worden gebaseerd genormeerd bedrag, ongeacht de werkelijke kosten. Voor de kinderopvangtoeslag geldt dat de uurprijs en het aantal opvanguren worden genormeerd. Bij normering is sprake van inkomenseffecten. Bij het ambthalve toekennen zal op basis van de bij de Belastingdienst/Toeslagen bekend zijnde informatie – die gevuld wordt door verhuurder en kinderopvanginstellingen – de huurtoeslag en kinderopvangtoeslag worden toegekend. Bij ambtshalve toekennen zullen geen inkomenseffecten optreden.
Tenslotte is het een optie door directe bekostiging van kinderopvanginstellingen de tegemoetkoming van kinderopvang te realiseren. Een dergelijke beleidswijziging zou echter een ingrijpende stelselverandering impliceren.

Gedurende het opstellen van dit rapport zijn door de betrokken Ministers maatregelen ingevoerd en aangekondigd. Deze maatregelen zijn in het rapport

opgenomen. Daarnaast worden mogelijk aanvullende maatregelen beschreven om misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen aan te pakken.

1 Inleiding en samenvatting

1.1 Opdracht

De Minsterraad heeft op 11 maart 2011 de two-pager Fraudebestrijding bij Toeslagen besproken. Naar aanleiding van deze bespreking is een interdepartementale werkgroep ingesteld die voorstellen heeft ontwikkeld om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Dit rapport is het verslag van deze werkgroep.

De werkgroep is gevraagd 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 is 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 door de werkgroep beantwoord:

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.

Er is gekozen voor de vorm van een (niet) interdepartementaal beleidsonderzoek ((N)IBO). Hierbij zijn de procedures van een IBO gevolgd, met de uitzondering dat het rapport aan het Kabinet wordt aangeboden.

1.2 Leeswijzer

Het rapport is opgeknipt in twee delen. Deel I (hoofdstuk 2) is een beschrijving van de huidige situatie en terugblik op het verleden. Dit biedt een inzicht in de ontwikkeling die toeslagen hebben doorgemaakt naar de huidige situatie. Er wordt teruggekeken op het IBO-vereenvoudiging Toeslagen, waar dit rapport op voortbouwt. Vervolgens worden de verschillende toeslagen met hun specifieke kenmerken en doelgroepen beschreven. Daarna wordt er inzicht gegeven in de invulling van het toezicht door Belastingdienst/Toeslagen, inzet van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en het Openbaar Ministerie (OM). Hierna worden de budgettaire consequenties rondom terugvordering en nabetaling beschreven. Het eerste deel wordt afgesloten met een overzicht van de reeds genomen maatregelen om fraude tegen te gaan en een vergelijking van het sanctiebeleid van de Belastingdienst/Toeslagen en een andere uitvoering als het UWV.

Deel II (hoofdstuk 3) biedt inzicht in de risico's (kwetsbaarheden) van de toeslagen. Per kwetsbaarheid is een aanpak voor het beschreven probleem opgenomen. Het rapport biedt een volledig overzicht van hetgeen in verleden is onderzocht en benoemd is als kwetsbaarheid. Nu is dit beschreven vanuit het perspectief van misbruik en oneigenlijk gebruik en wordt een beschrijving gegeven van mogelijke oplossingen.

2 Toeslagen

2.1 Huidige situatie

Door het kabinet Balkenende-II is afgesproken om per 1 januari 2006 een aan de Belastingdienst/Toeslagen gelieerde uitvoeringsinstantie in te richten voor de uitvoering van de bestaande en beoogde inkomensafhankelijke toeslagregelingen voor zorg, wonen en kinderen. De achtergrond om voor de Belastingdienst/Toeslagen te kiezen als uitvoerder was dat de Belastingdienst/Toeslagen de beschikking heeft over inkomensgegevens en bekwaam is in het uitvoeren van zogenoemde massale processen. De inkomensafhankelijke toeslagen die onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) vallen, werden gezien als regelingen die lijken op het voorlopige teruggaafproces van de inkomstenbelasting (IB). Momenteel voert de Belastingdienst/Toeslagen de volgende toeslagregelingen uit:

- Kinderopvangtoeslag.
- Huurtoeslag.
- Zorgtoeslag.
- Kindgebonden budget.

Achteraf bezien zijn twee momenten bij de invoering van toeslagen van belang geweest. Het eerste moment viel rond de jaarwisseling van 2005 op 2006. Er dreigde toen een situatie waarin ca. 900.000 aanvragers niet tijdig hun toeslag zouden ontvangen. Om dat te voorkomen, is – mede onder druk van de Tweede Kamer – absolute prioriteit gegeven aan het uitbetalen van aangevraagde toeslagen. Nadat alle nadruk werd gelegd op het zo snel mogelijk uitbetalen van bedragen waarop toeslaggerechtigden waarschijnlijk aanspraak konden maken, bleek het in 2006 en 2007 uiterst moeilijk de administratie van deze uitbetalingen op orde te krijgen. Die was ondergeschikt gemaakt aan een snelle uitbetaling. De problematiek van de tijdige verstrekking van voorschotten deed zich, zij het in mindere mate, ook nog voor in 2007.

Het tweede moment was in de eerste helft van 2007, toen duidelijk werd dat er problemen ontstonden bij het definitief toekennen van de toeslagen over 2006. Deze problemen werden mede veroorzaakt door de problemen bij de invoering van Walvis/SUB.[1] De voor het definitief toekennen van noodzakelijke loongegevens 2006 hadden begin 2007 uit de polisadministratie van UWV moeten komen. Halverwege 2007 bleek dat dit niet zou gebeuren. De Belastingdienst heeft toen zelf de benodigde gegevens zoveel mogelijk uit oude bestanden gereconstrueerd en massaal jaaruitvraag gedaan bij werkgevers om ontbrekende gegevens opnieuw binnen te krijgen.

Pas in de loop van 2008 begon het hele toeslagenproces zich te stabiliseren. Dat vergde wel een grote handmatige inzet, omdat het toenmalig geautomatiseerde systeem zijn beperkingen kent en veel verstoringen moesten worden opgelost. Ook

[1] De Wet Administratieve Lastenverlichting in Sociale verzekeringen is een verzamelterm van een aantal zeer belangrijke wetten die de komende jaren de salarisadministratie gaan beïnvloeden. De Wet WALVIS heeft als belangrijkste doel het uniformeren van het premieloon sociale verzekeringen en het uitkeringsloon. De Wet SUB (samenwerking UWV en Belastingdienst/Toeslagen) regelt de inning van de werknemersverzekering.

nu nog zijn elke dag honderden mensen bezig met het verwerken van de uitval uit de systemen. Hierbij wordt er naar gestreefd die inzet na de invoering van het nieuwe toeslagen systeem (NTS) te kunnen afbouwen. Toen uitbetalen absolute prioriteit had, was er nauwelijks aandacht voor fraudebestrijding. Inmiddels wordt het been op dat punt bijgetrokken en is momenteel een reeks van maatregelen getroffen om fraude bij de toeslagen tegen te gaan.

2.2 IBO Vereenvoudiging toeslagen

In 2008 en 2009 is een IBO uitgevoerd naar vereenvoudiging van toeslagen, omdat de uitvoering van toeslagen veel problemen kende. Dat had deels te maken met aanloopproblemen en deels met het complexe karakter van de regelingen. Dat IBO concludeerde dat de complexiteit wordt veroorzaakt doordat de regelingen van veel grondslagen afhankelijk zijn. Deze grondslagen zijn lastig te begrijpen en te controleren.
De werkgroep onderzocht drie typen vereenvoudiging:

1. Procesvereenvoudigingen, zoals het gebruik van basisregistraties.
2. Aanpassing in de toeslag zelf, zoals normering van de uurprijs voor de kinderopvangtoeslag, genormeerde huurprijzen voor de huurtoeslag.
3. Maatregelen die de gevolgen voor de uitvoeringsproblematiek beperken, zoals uitsluitend uitbetalen op de rekening van de aanvrager.

Inmiddels is een aantal voorstellen uit het IBO overgenomen.
In het Belastingplan 2012 is bijvoorbeeld opgenomen dat de toeslagen, met uitzondering van de kinderopvangtoeslag, met ingang van 2014 alleen nog worden uitbetaald op het rekeningnummer van de aanvrager.

2.3 Toeslagenproces volgens de Awir

De Awir-toeslagen hebben het karakter van "boter bij de vis". De toeslag wordt bij voorschot betaald voorafgaand aan de maand waarin de kosten worden gemaakt en is gebaseerd op de actuele omstandigheden van de aanvrager en zijn huishouden. Hieronder wordt het toeslagenproces stapsgewijs toegelicht.

Voor alle toeslagen (behalve het kindgebonden budget; deze wordt grotendeels ambtshalve toegekend[2]), begint het proces met een aanvraag door de burger. Op die aanvraag geeft de burger het volgende aan:

- de huishoudsituatie.
- de draagkracht, (schatting van inkomen en vermogen).
- de toeslagspecifieke kosten, zoals de rekenhuur, kosten kinderopvang e.d.

De Belastingdienst/Toeslagen ontvangt de aanvraag en berekent, als alle gegevens aanwezig zijn, het voorschot. De burger ontvangt hiervan een beschikking.

Als zich gedurende het jaar wijzigingen in de omstandigheden van de burger voordoen, bijvoorbeeld een wijziging van inkomen, geeft deze de wijziging door aan de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen verwerkt een wijziging tot een nieuw voorschot en een nieuwe beschikking. Het doorgeven van een

[2] Hierbij wordt op basis van de bij de Belastingdienst/Toeslagen bekend zijnde informatie een toeslag toegekend

wijziging is verplicht als de wijziging leidt tot een lagere toeslag. In de praktijk blijkt echter dat veel burgers wijzigingen niet doorgeven.
Begin december continueert de Belastingdienst/Toeslagen de toeslag automatisch naar het volgende jaar. Dit gebeurt op basis van de gegevens zoals die bij de Belastingdienst/Toeslagen bekend zijn. Dit is inclusief het door de burger geschatte inkomen, dat geïndexeerd wordt met een door de betrokken departementen overeengekomen percentage.
Vanaf april komen de inkomens over het afgelopen jaar via de aangiften inkomstenbelasting door de belastingplichtigen beschikbaar. De loongegevens komen via de werkgevers vanaf februari beschikbaar. Pas als de inkomensgegevens uit de aangiften zijn verwerkt worden de toeslagen definitief toegekend (t+1). Voor de burger kan dit betekenen dat hij nog een nabetaling krijgt of geld terug moet betalen.
Wanneer de burger door de definitieve toekenning een bedrag moet terugbetalen kan dit ook gevolgen hebben voor het voorschot van het lopende berekeningsjaar, doordat de Awir ook de mogelijkheid biedt om het terug te betalen bedrag te verrekenen met de te ontvangen voorschotten. Dit kan dan (maximaal 24 maanden) leiden tot een voorschot min het bedrag van de verrekening.

Als onderdeel van dit proces rondom de voorschotten en definitieve toekenning wordt toezicht uitgeoefend door Belastingdienst/Toeslagen. Er wordt bijvoorbeeld gecontroleerd of zorgtoeslagontvangers wel verzekerd zijn en of de huur die is opgegeven ook klopt met de gegevens van de verhuurder. Ook de gegevens uit het toezicht worden gebruikt bij de definitieve toekenning. De controle gebeurt dus niet altijd voorafgaand aan het verstrekken van het voorschot. Dit komt aan de ene kant omdat de gegevens er niet zijn en aan de andere kant omdat gegevens vaak niet direct juist geadministreerd staan. Denk hierbij aan een aanvraag voor huurtoeslag voor een huis waar men nog niet woont, maar waar wel toeslag voor nodig is om vanaf het moment van de verhuizing de huur te kunnen betalen. Alles van tevoren controleren is niet alleen praktisch onmogelijk, maar zou ook te veel tijd kosten. Wel vindt een risicoanalyse plaats op basis waarvan bepaalde voorschot aanvragen niet worden toegekend. De Awir-systematiek, waarbij van de actuele situatie wordt uitgegaan, leidt er dus toe dat bij de aanvraag wordt uitgegaan van de gegevens van de burger en dat toezicht later wordt uitgeoefend.

2.4 De toeslagen

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 huishouden en de hoogte van de huurprijs. De gemiddelde huurtoeslag vergoedt gemiddeld circa 1/3 van de betaalde huur. Van de verschillende toeslagen is de huurtoeslag het meest gericht op lage inkomens; meerpersoonshuishoudens met een verzamelinkomen boven circa 29.000 euro komen niet in aanmerking voor de huurtoeslag. Voor alleenstaanden ligt de grens op circa 21.000 euro. Ongeveer 1,3 miljoen huishoudens ontvangen een huurtoeslag. In 2011 was er sprake van een programmabudget (bruto) van 2,6 miljard euro.

Zorgtoeslag
De zorgtoeslag is ingevoerd in 2006. De zorgtoeslag zorgt ervoor dat niemand een groter deel van zijn inkomen uitgeeft aan nominale zorgpremie dan in de wet is

voorgeschreven. De lasten van premies die daar boven uitstijgen, komen in aanmerking voor compensatie via de zorgtoeslag. Op dit moment ontvangen zo'n 5,7 miljoen huishoudens een zorgtoeslag. Dit komt neer op 77% van het aantal huishoudens. Hiermee beperkt de doelgroep van de zorgtoeslag zich niet alleen tot lage inkomens. Ook middeninkomens komen hiervoor in aanmerking. Het budgettaire beslag bedraagt in 2011 4,7 miljard euro

Kinderopvangtoeslag

De kinderopvangtoeslag (KOT) is in 2005 ingevoerd. De doelstelling van de toeslag is de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken en de toegankelijkheid van de kinderopvang te vergroten. Hierdoor wordt de arbeidsdeelname bevorderd. Een huishouden heeft recht op de kinderopvangtoeslag als gebruik wordt maakt van betaalde kinderopvang en beide partners inkomen hebben uit arbeid of behoren bij een bij wet aangewezen doelgroep. Circa 0,5 miljoen huishoudens ontvangen een kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag vergoedt gemiddeld circa driekwart van de kosten voor kinderopvang. Vanaf 2013 wordt de kinderopvangtoeslag voor wat betreft het eerste kind voor hogere huishoudinkomens volledig afgebouwd. Het programmabudget is 2,9 miljard euro (bruto).

Kindgebonden budget

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. Een huishouden heeft recht op het kindgebonden budget als er in het huishouden een of meer kinderen jonger dan 18 jaar zijn waarvoor het huishouden ook kinderbijslag ontvangt. Net als de zorgtoeslag wordt het kindgebonden budget zowel aan lage inkomens als aan middeninkomens uitgekeerd. In 2011 hebben 1,1 miljoen huishoudens recht op het kindgebonden budget. Het programmabudget bedraagt 1,2 miljard euro (bruto) en 1 miljard euro (netto, inclusief terugbetalingen).

2.5 Financiële gegevens en kengetallen Toeslagen.

Onderstaande tabellen geven informatie over het aantal huishoudens met toeslag en de uitvoeringskosten van de Belastingdienst/Toeslagen.

Tabel 1: aantal klanten (2011)

huurtoeslag	1.285.563
zorgtoeslag	5.648.386
kinderopvangtoeslag	533.782
kindgebondenbudget	1.025.409
totaal aanvragers	8.493.140
totaal unieke aanvragers	6.501.975

1) Exacte definitie: het aantal verschillende bsn-nrs dat beschikt is per regeling.

Tabel 2: Overlap klantenbestand 2010 (aanvrager)

Enkelvoudig		
huur	36.368	
zorg	4.114.807	
kinderopvangtoeslag	343.505	
kindgebondenbudget	451.481	
	4.946.161	74%
huur/zorg	1.042.575	16%
zorg/kgb	271.368	4%
huur/zorg/kgb	183.376	3%
alle regelingen	57.783	1%
Overige combinaties	168.661	3%
totaal unieke klanten	6.669.924	100%

In totaal zijn er ruim 6,5 miljoen toeslagklanten. Circa 75% hiervan ontvangt één toeslag. Circa 15% ontvangt huur- én zorgtoeslag, de overige 10% ontvangt een mix van toeslagen. Rond het moment van automatisch continueren van de toeslag neemt het bestand met circa 10% af, in de loop van het toeslagjaar neemt de populatie vervolgens weer toe door nieuwe toeslag aanvragers.

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

Tabel 3: uitvoeringskosten[3]

jaartal	2015
Huurtoeslag	49
Zorgtoeslag	86
kinderopvangtoeslag	33
kindgebondenbudget	14
totaal	182

2.6 Navorderproblematiek

Het werken in de actualiteit door middel van inkomensschattingen van de burger levert terugvorderingsproblemen op. Burgers geven in sommige gevallen een te laag inkomen op. Hierdoor krijgen ze een hoger voorschot dan waar ze uiteindelijk bij definitief toekennen recht op hebben.

Het onderwerp is voor dit NIBO van belang omdat het vermoeden bestaat dat sommige aanvragers met opzet een te hoog voorschot aanvragen. Omdat ze pas

[3] Wordt nog aangepast.

een jaar later hoeven terug te betalen en dit kunnen doen met het alweer aanvragen van een te hoog voorschot is er sprake van een eeuwigdurende renteloze persoonlijke lening ter hoogte van een voorschotjaar huurtoeslag.

Tabel 4: Resultaten definitief toekennen

	HT	ZT	KOT	KGB
nabetaling				
percentage aanvragers	14%	18%	38%	16%
bedrag	52 mln	179 mln	44 mln	48 mln
geen verschil				
percentage aanvragers	52%	46%	21%	41%
terugvordering				
percentage aanvragers	34%	36%	41%	43%
bedrag	274 mln	472 mln	38 mln	177 mln

Er is onderzoek gedaan naar de terugvorderingen 2007-2009 op het moment van definitief beschikken, waarbij de eerste definitieve toeslag is vergeleken met de laatste voorlopige toeslag. Hieruit werd duidelijk dat ongeveer 900 miljoen euro moest worden nagevorderd en ongeveer 225 miljoen euro moet worden nabetaald. Uit het onderzoek kwam naar voren dat vorderingen bij de huurtoeslag voor ruwweg 75% ontstaan door het verkeerd schatten van het inkomen. Voor 16% ontstaan zij door een niet doorgegeven wijziging van huishoudsamenstelling. De vermogenstoets zorgt voor 5% van de terugvorderingen, en vertrokken, onbekend waarheen (VOW) voor 2%. Het saldo aan te vorderen voorschotten en definitieve toekenning (DT) in september 2011 is 437,5 miljoen euro. Inmiddels onderzoeken BZK en Belastingdienst/Toeslagen gezamenlijk of het mogelijk is de terugvorderproblematiek terug te dringen.

3 Fraude in cijfers en aanpak

3.1 Geconstateerde fraude bij toeslagen

Indien een toeslag tot een te hoog bedrag is toegekend, wordt het teveel toegekende bedrag teruggevorderd. Op dit moment wordt daarbij geen heffingsrente in rekening gebracht. Als daarbij sprake is van verwijtbaar gedrag, kan daarover een boete worden opgelegd op basis van het besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst /Toeslagen (zie bijlage). Er is de afgelopen jaren geen boete opgelegd. Bij bedragen boven de € 10.000 te hoog toegekend bedrag vindt een toetsing plaats of strafrechtelijk moet worden opgetreden (AAFD-richtlijn, DGB2011/4014M). Gaat het om bedragen boven de 125.000 euro dan is de hoofdregel dat wordt gekozen voor vervolging, tenzij er bijzondere redenen zijn om dat niet te doen. Redenen kunnen zijn de strafrechtelijke bewijsbaarheid of prioriteit en capaciteit bij FIOD of OM. Bij bedragen tussen de 10.000 euro en de 125.000 euro wordt gewogen wat de meest effectieve strategie is, waarbij de hoofdregel is dat de zaak administratief wordt afgedaan. De keuze kan ook vallen op vervolging indien er bijzondere omstandigheden spelen, zoals de onmogelijkheid om te verhalen, de samenhang met andere delicten zoals uitkeringsfraude, de status van de verdachte en de rol van de verdachte in het fraudepatroon.

Over fraude met toeslagen zijn weinig cijfers beschikbaar. Door de nadruk op dienstverlening en uitbetaling – zoals beschreven is in 2.1 - in de beginjaren Belastingdienst/Toeslagen stond de aandacht voor fraude in de eerste jaren op een laag pitje. Daarbij was er sprake van weinig gegevens. Ook speelt een rol dat sprake is van een ingewikkeld registratiesysteem.

De afdeling Misbruik en Oneigenlijk ontvangt en signaleert per jaar 150 -200 gevallen van potentiële fraude van minimaal 10.000,- euro. Toeslagen heeft een capaciteitsclaim van 27.000 uur bij de FIOD. De FIOD behandelt circa twintig tot dertig individuele zaken en circa vijf grote zaken per jaar. Een zaak kan zich bijvoorbeeld richten op een aanvrager, een bedrijf of één persoon die identiteitsfraude pleegt.

Op dit moment worden 160 dossiers met een belang van ca. 40 miljoen euro behandeld in het strafrecht. Hiervan zijn zeven zaken, die niet te splitsen zijn, met ruim 2200 onderliggende BSN's, met een belang van minimaal 3 miljoen euro. Het bedrag huurtoeslag/zorgtoeslag ligt feitelijk hoger, omdat ook in een aantal gevallen in de kinderopvangtoeslag sprake is van fraude. De meeste hiervan zijn in het strafrecht in jaren 2008-2010 beland, maar er lopen ook een aantal zaken uit oudere jaren.
Hierbij gelden de volgende kanttekeningen. Het feitelijk nadeel is vaak hoger, omdat van de fraudezaken niet altijd alle jaren in het onderzoek worden betrokken.

Daarnaast zitten in de fase vóór het strafrecht zitten nog 330 dossiers, waarvan twaalf huurtoeslag en zorgtoeslag, met een totaal belang van 15 miljoen euro. Ook daar ligt het accent op de jaren 2008-2010.

Een ruwe schatting van de *geconstateerde*[4] fraude en belang per toeslagjaar levert

[4] De door de Belastingdient/Toeslagen gesignaleerde fraude

het volgende op:

Tabel 5: geconstateerde fraude in miljoenen

jaar	<2008	2008	2009	2010	2011	total
	4	11	11	11	3	40

3.2 Genomen maatregelen tegen fraude in de regelgeving

Er zijn de afgelopen tijd diverse maatregelen genomen om fraude tegen te gaan. Het gaat hier om maatregelen in de Awir en specifiek in de regelgeving voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag.

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

In c.q. gelijktijdig met het Belastingplan 2012 zijn de volgende maatregelen opgenomen. Deze gelden voor alle toeslagen:

- betalen op één rekeningnummer (afschaffen geclusterd betalen) per 2014
- het verhogen van boetes voor niet of niet tijdig verstrekken van inlichtingen dan wel bij verstrekken onjuiste gegevens

Huurtoeslag

In 2009 is, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2008, de passendheidstoets in de huurtoeslag afgeschaft. Dit is een toets waarbij de gemeente moest nagaan of er, bij verhuizing naar een woning met een huur boven de aftoppingsgrens, geen goedkopere woning *voorhanden* zou zijn geweest.
Sinds 1 januari 2010 is de vaststelling van de rekenhuur vereenvoudigd door beëindiging van aftrek voorbedrijfsruimte, garage en onderhuur.

Er wordt een wetswijziging voorbereid voor de volgende maatregelen in de huurtoeslag, inwerkingtreding 1 januari 2013:

- vereenvoudiging definitie meerpersoonshuishouden.
- afschaffen van hardheidsbeleid inzake begrip verzamelinkomen.
- afschaffen van hardheidsbeleid op huishoudsamenstelling.

In 2012 ontvangt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar verwachting 550 miljoen euro terug aan teveel uitgekeerde huurtoeslag. Er is een harde kern van ontvangers die zelfs alles moeten terugbetalen. Deze groep groeit van 58.000 in 2008 naar 85.000 ontvangers in 2013. Dit betekent circa 170 miljoen euro aan onterecht verstrekte voorschotten. De Belastingdienst/Toeslagen heeft hiervoor een pilot ingericht waarbij de toeslagen van 15.000 ontvangers, die enkele jaren achtereen alles moesten terugbetalen, zijn stopgezet. Een groot gedeelte van deze groep lijkt opnieuw een toeslag aan te vragen. Deze groep wil de Belastingdienst/Toeslagen met behulp van het nieuwe toeslagensysteem actief benaderen. Hiermee wordt getracht de harde kern van huurtoeslag aanvrager die alles terug moet betalen af te schrikken.

Kinderopvangtoeslag

In de jaren 2007 en 2008 werd duidelijk dat het gebruik van formele kinderopvang, en in het bijzonder het gebruik van gastouderopvang, vatbaar was voor misbruik, oneigenlijk gebruik en onbedoeld gebruik. De afgelopen jaren zijn al veel maatregelen genomen om de kwetsbaarheid van de kinderopvangtoeslag terug te dringen. Het gaat dan onder meer om:

Specifiek gericht op het terugdringen van het risico op fraude bij de gastouderopvang zijn de volgende maatregelen genomen:

- Vanaf 2010 worden eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus, aan het betalingsverkeer (kassiersfunctie) en aan de overeenkomsten tussen gastouderbureaus en ouders. Hierdoor worden de inkomsten van gastouders ook zichtbaar voor de Belastingdienst/Toeslagen. Daarnaast worden de bedragen die gastouders in rekening brengen zichtbaar voor ouders.
- Vanaf 2010 is de professionele rol van gastouders wordt versterkt door eisen te stellen aan de opleiding van gastouders en de opvanglocatie en opvangpraktijk. Er wordt rechtstreeks toezicht gehouden op de gastouder in plaats van uitsluitend op gastouderbureaus.
- Vanaf 2011 is een extra impuls gegevens aan de professionaliteit van gastouders door gegevens over gastouders en de opvanglocatie openbaar te maken in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Alleen kinderopvangvoorzieningen (naast gastouders ook dagverblijven en buitenschoolse opvang) die voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen worden opgenomen in het LRK.
- Vanaf 2012 is het niet meer mogelijk voor gastouders om kinderopvangtoeslag te ontvangen voor de uren dat deze ouders als gastouder werken.
- Vanaf 2012 moet een betaling van vraagouders aan gastouders (via het gastouderbureau) binnen twee maanden plaatsvinden.

Daarnaast zijn per 2012 de volgende meer algemene maatregelen in de kinderopvangtoeslag genomen:

- Het maximaal aantal uren toeslag dat kan worden aangevraagd per kind per maand is aangescherpt tot 230 uur voor alle opvangsoorten samen .
- Het aantal opvanguren dat in aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag wordt gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst verdienende partner.
- Aanvragen voor kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht zijn nog slechts beperkt mogelijk (alleen voor de maand van de aanvaag en één maand daarvoor).
- In lijn met de sociale zekerheidswetgeving worde de boete op fraude verhoogd tot maximaal 100% van het fraudebedrag. Daarnaast krijgt betrokkene vijf jaar lang geen kinderopvangtoeslag meer indien opnieuw wordt gefraudeerd.

In bijlage 7 is een uitgebreider overzicht gegeven van de maatregelen die zijn genomen, of binnen een overzienbare termijn genomen zullen worden, om deze risico's bij de kinderopvangtoeslag met betrekking met fraude terug te dringen.

3.3 Genomen maatregelen tegen fraude door de Belastingdienst/Toeslagen

De afgelopen twee jaar heeft Belastingdienst/Toeslagen een aantal maatregelen doorgevoerd om fraude tegen te gaan. Vooral de controle van afwijkende aanvragen

is geïntensiveerd. Sinds november 2010 vindt er bij hoge toekenningen geen uitbetaling meer plaats voordat de rechtmatigheid is gecontroleerd. Dit geldt ook voor terugwerkende-krachtaanvragen. Tenslotte zijn zgn. bevreemdingposten begin 2011 met spoed alsnog gecontroleerd. Dit zijn posten waarbij over de rechtmatigheid werd getwijfeld bij het automatisch continueren voor 2011. De controle aan de poort is geïntensiveerd. Sinds 2011 vindt voor alle toeslagen een DigiD-BSN controle plaats. Dit betekent dat de DigiD is gekoppeld aan het burgerservice nummer van de toeslagaanvrager. Ook de bankrekeningen waarop wordt uitbetaald, worden scherper in de gaten gehouden. Vanaf april 2011 is de wijziging van een bankrekeningnummer aan een zwaardere procedure gebonden. Daarnaast worden bankrekeningnummers waar meerdere betalingen op worden gestort, gecontroleerd. In het verlengde hiervan ligt de controle op verdachte IP-adressen waar meerdere aanvragen vandaan komen.

Belastingdienst/Toeslagen heeft ook de inspanning verhoogd op renseignering door de kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus. Dit is de wettelijke verplichting tot het verstrekken van bepaalde voorgeschreven gegevens en inlichtingen aan de Belastingdienst/Toeslagen. Daardoor ontstaat weer meer dekking van gerenseigneerde jaaropgaven. Daarnaast is een actie begonnen om honderd gastouderbureaus door middel van bedrijfsbezoeken te controleren, om te kijken of hun administratie en renseignering wel klopt. Ook wordt dan gecontroleerd of ze wel contracten hebben en de betalingen goed doen.

Voor 2012 staat een uitbreiding van de controle op het programma. Bij identiteitsfraude, bijvoorbeeld aanvragen van toeslag op andermans naam, wordt gekozen voor een aanpak via FIOD en OM. Indien de capaciteit van het OM is bereikt worden fraudeurs aangepakt met een civiele vordering.

Fraude door het onjuist opgeven van grondslagen, zoals het aantal afgenomen uren kinderopvang, verloopt bij een bedrag boven 10.000 euro via de FIOD en OM. Nieuw is dat indien deze weg vol is een vergrijpboete wordt uitgedeeld en een terugvorderingsbeschikking wordt uitgevaardigd. Hier is een wetswijziging voor nodig. Indien het bedrag lager is dan 10.000 euro dan wordt vooralsnog alleen een terugvorderingsbeschikking opgesteld. In 2012 wordt bij deze laatste groep ook een boete opgelegd. Daarnaast wordt kan een verzuimboete worden opgelegd indien een aanvrager geen wijziging heeft doorgegeven die van invloed is op de hoogte van het voorschot.

3.4 Vergelijking tussen sanctiebeleid Belastingdienst/Toeslagen en UWV/SVB

In toezicht kan een afweging tussen compliance – het naleven van regels – en sanctiebeleid plaatsvinden. Bij het niet naleven van regels die het recht op een toeslag of uitkering bepalen, vinden vaak repressieve en correctieve maatregelen in de vorm van sanctiebeleid plaats.

Vergelijking toeslagen met sociale zekerheid
In de sociale zekerheid heeft sanctiebeleid een veel grotere rol dan bij Belastingdienst/Toeslagen. Het UWV en de SVB leggen in veel gevallen waar een overtreding van de inlichtingenplicht wordt geconstateerd, wordt ook een boete op. De Belastingdienst/Toeslagen heeft de afgelopen jaren geen boete opgelegd, ook niet als er niet of niet tijdig informatie is verstrekt door de aanvrager, zoals is weergegeven in tabel 1.

1) De Belastingdienst/Toeslagen kan geen vergrijpboete opleggen in de voorschotfase. Een overtreding van de plicht om informatie door te geven die invloed heeft op de hoogte van de toeslag kan wel worden beboet.Sinds januari 2012 worden desze boetes ook gegegeven.

Sanctiebeleid bij Belastingdienst/Toeslagen
De Belastingdienst/Toeslagen heeft de afgelopen jaren in het handhavingsbeleid de nadruk gelegd op het verbeteren van de compliance. Sanctiebeleid is met het oog op de aanloopproblemen in de beginjaren terughoudend toegepast en heeft zich tot nu toe beperkt tot de grotere fraudezaken die zijn overgedragen aan het OM. Bij overtredingen tot 10.000 euro heeft de Belastingdienst/Toeslagen het instrument bestuurlijke boete tot haar beschikking (zie ook bijlage 1). De Belastingdienst/Toeslagen heeft de afgelopen jaren geen bestuurlijke boetes uitgedeeld. Zoals hierboven bij 3.3 is aangegeven wordt hier nu wel een begin mee gemaakt.

De Belastingdienst/Toeslagen past wel de hoogte van de toeslag aan wanneer na controle is gebleken dat de aanvrager foute of onvolledige informatie heeft verstrekt. De Belastingdienst/Toeslagen past het inkomen aan als op basis van de aangifte inkomstenbelasting het werkelijke inkomen afwijkt van het geschatte inkomen.
De Belastingdienst/Toeslagen past ook toeslagen aan als andere op punten waarvan de aanvrager gedurende het jaar wél kan weten dat een verandering gevolgen kan hebben voor de hoogte van de toeslag. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat volgens de GBA de aanvrager verhuisd is zonder bekend waarheen, de aanvrager 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 waarin toeslagen zijn aangepast door de Belastingdienst/Toeslagen. Hierbij is van belang dat één melding kan slaan op meerdere toeslagen. Helaas is het niet mogelijk om een tabel te maken met het aantal toeslagen. Deze wijzigingen vinden veelal plaats bij definitieve toekenning van de toeslag

Tabel 6: 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[5]			20.000		20.000
Totaal	349.910	779.772	38.075	126.141	1.293.898

Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Sanctiebeleid in de sociale zekerheid
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 iemand een

[5] Nihilstellen KOT: In deze gevallen stelt de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag in de definitieve toekenning vast op nul euro, omdat de aanvrager na herhaaldelijk rappelleren geen informatie heeft opgeleverd over het gebruik van kinderopvang.

verandering niet doorgeeft en hierdoor een te hoge uitkering krijgt. Anders dan bij de Belastingdienst/Toeslagen wordt er geen onderscheid gemaakt tussen een voorschotfase en een toekenningsfase. Dit betekent dat bijvoorbeeld wanneer iemand verzuimt aan te geven dat hij een partner heeft, en dit gevolgen heeft voor de hoogte van de uitkering, het UWV een boete op kan leggen.

Het UWV en de SVB hebben de mogelijkheid om bestuurlijke boetes te geven bij overtredingen, de gemeenten hebben deze mogelijkheid niet. Momenteel wordt bij uitkeringsfraude boven de 10.000 euro in beginsel een strafrechtelijk onderzoek ingesteld. In 2009 is met het Openbaar Ministerie afgesproken de 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[6].

Het kabinet heeft in het kader van de fraudeaanpak de bestuurlijke boetes verhoogd, naar in beginsel 100% van het benadelingsbedrag. Bij herhaling wordt betrokkene vijf jaar uitgesloten van toeslag. Tegelijkertijd wordt de aangiftegrens voor het OM verhoogd naar 50.000 euro; het OM zal bij fraude met een hoger benadelingsbedrag gevangenisstraf eisen. Fraudes met een benadelingsbedrag onder de 50.000 euro worden bestraft met een bestuurlijke boete. In tabel 7 en 8 is in een overzicht aangegeven hoeveel boetes/aangiftes het UWV en de SVB de afgelopen jaren met betrekking tot uitkeringsfraude hebben gegeven/ingediend. Uit deze tabellen blijkt dat het UWV en de SVB in veel gevallen bij fraude een boete opleggen, bij het UWV is dit zelfs in driekwart van de gevallen.

Tabel 7: Overzicht boetes en aangiftes UWV[7]

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

Bron: UWV

Tabel 8: Overzicht boetes en aangiftes SVB[8]

SVB	**2008**	**2009**	**2010**
Totaal aantal sancties	40.279	35.427	36.018
Wv aantal boetes	6.826	6.545	5.520
Wv aantal aangiftes bij OM	359	114	113
Boetebedrag (x 1 mln)	0,9	1,0	1,1
gem. per boete	128	157	197

Bron: SVB

[6] 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.

[7] Het gaat hierbij om cijfers mbt overtreding inlichtingenplicht: de plicht om spontaan feiten en omstandigheden te melden die van invloed kunnen zijn op recht, hoogte en duur van de uitkering

[8] Cijfers hebben betrekking op de uitvoering van de AOW, ANW en AKW.

4 Beschrijving kwetsbaarheden en maatregelen

4.1 Kwetsbaarheden in de uitvoering

In dit hoofdstuk komen de kwetsbaarheden in uitvoering en regelgeving aan de orde. Bij de beschrijving van de kwetsbaarheden zijn tevens de voorstellen bijbehorende maatregelen opgenomen. De uitvoering kent een drietal kwetsbare punten: systeemfraude, identiteitsfraude en uitbetalen op rekeningnummers(s)anders dan die van de aanvrager van de toeslag.

4.1.1 Systeemfraude en identiteitsfraude

Soort: Fraude
Toeslag: HT, KOT, ZT
Patroon: Alle regelingen, , hebben te maken met systeemfraude en identiteitsfraude. De basispatronen daarvan zijn de volgende.

1. Klanten, 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. Van identiteitsfraude is sprake indien een persoon zich in de systemen van de Belastingdienst/Toeslagen voordoet als een ander, buiten medeweten of zonder instemming van die ander, met het doel om daar zelf financieel beter van te worden. Daarbij maakt niet uit of het gaat om diefstal van de aanmeldgegevens of om ongeoorloofd gebruik van deze gegevens indien die voor andere doeleinden zijn verstrekt.
   De behandeling is nu primair gericht op het voorkomen van verdere schade, in de vorm van onterechte uitbetalingen. Daarbij wordt zo spoedig mogelijk voorkomen dat slachtoffers schade lijden, wat kan inhouden dat "gekaapte" betalingen opnieuw moeten worden gedaan aan de werkelijke rechthebbende. Tenslotte waar nodig administratief worden hersteld.
   Bij onderzoek onder gastouderbureaus werden niet zelden DigiD en BSN's van klanten of potentiële klanten 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.

Aanpak:
Tegen deze mogelijkheden voor fraude zijn al de volgende maatregelen genomen:

a. Controle aan de poort van Digid en BSN. Sinds begin 2011 voor de kinderopvangtoeslag, sinds september 2011 voor huurtoeslag en zorgtoeslag. Indien er geen koppeling is tussen BSN en Digid wordt de de aanvraag uitgeworpen en nader onderzocht. Voor de detectie van dit soort fraude is de Belastingdienst/Toeslagen afhankelijk van signaleringen van IP-adressen en rekeningnummers door het VTA-team in Heerlen, van meldingen door banken en

van losse signalen van slachtoffers, hun raadslieden of de politie. Op dit moment worden er geen nieuwe maatregelen voorzien. Afhankelijk van resultaten zal worden bepaald of er nieuwe maatregelen nodig zijn.

4.1.2 Rekeningnummer niet gekoppeld aan toeslagaanvrager.

Soort: Fraude
Toeslag: HT, KOT, ZT
Patroon:
De Awir staat 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.[9] 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.

Aanpak
a. Uitbetaling enkel op rekeningnummer aanvrager. Dit is geregeld in het Belastingplan 2012 en gaat in per 2014 met uitzondering voor de kinderopvangtoeslag. Vooralsnog zijn er geen nieuwe maatregelen nodig.

4.2 Kwetsbaarheden in de regelgeving

De werkgroep constateert de volgende kwetsbaarheden in de regelgeving rond toeslagen: werken met geschat inkomen,disharmonisatie in vermogensbegrip, omvang huishouden en kwaliteit basisregistratie en vergoeding werkelijke kosten

4.2.1 Werken met geschat inkomen

Soort: (mogelijk) oneigenlijk gebruik
Toeslag: alle
Patroon:
Burgers schatten hun inkomen vaak verkeerd. Daarnaast zijn zij zich in de meeste gevallen er niet van bewust dat zij wijzigingen in hun inkomen moeten melden aan de Belastingdienst/Toeslagen. Dit draagt voor een belangrijk deel bij aan de problematiek rond de grote aantallen terugvorderingen en nabetalingen na afloop van het berekeningsjaar. Het werken met een schatting van het inkomen maakt oneigenlijk gebruik aantrekkelijk omdat het eenvoudig is een te hoog voorschot te krijgen door het inkomen te laag te schatten. Na afloop van het jaar leidt dit weliswaar tot een terugbetalingsplicht bij de definitieve toekenning, maar deze terugbetaling kan echter worden gefinancierd door het ontvangen van een nieuw te hoog voorschot voor het volgende jaar. Aangezien er geen heffingsrente is verschuldigd, creëert dit de mogelijkheid van een eeuwigdurende renteloze lening. Het is zeer moeilijk om deze vorm van misbruik te bestrijden met sancties omdat schatten per definitie met een onzekerheidsmarge gepaard gaat en het opzettelijk verkeerd schatten vrijwel niet te bewijzen is.

Aanpak:

[9] Deze is in de huurtoeslag gecontinueerd.

a. Rente heffen

Het in rekening brengen van heffingsrente kan een extra prikkel zijn voor aanvragers om een betere schatting van hun inkomen te maken en wijzigingen in het inkomen tijdig door te geven. De bestaande wettelijke regeling maakt het mogelijk om rente in rekening te brengen, in het licht van de aanloopproblemen bij de introductie van de toeslagen, is er destijds voor gekozen geen heffingsrente in rekening te brengen. Enkel een beleidsmatige aanpassing is nodig voor het in rekening brengen

b. Boetebeleid aanscherpen

Een andere optie die de prikkel om een renteloze lening aan te vragen vermindert, is om het boetebeleid aan te scherpen. Het is inherent aan de systematiek van toeslagen, waarin aanvragers zelf hun inkomen voor het komende jaar moeten schatten, dat er verschillen zijn tussen het geschatte inkomen en het gerealiseerde inkomen. Echter, als er meerdere jaren achter elkaar zulke grote afwijkingen tussen het geschatte en het gerealiseerde inkomen optreden, waardoor grote delen van de toeslag terugbetaald moeten worden, dan is dat een duidelijke aanwijzing van oneigenlijk gebruik. Wanneer een boete wordt opgelegd, wordt deze vorm van oneigenlijk gebruik minder aantrekkelijk. Deze aanpak vergt overigens dat het mogelijk moet worden om een vergrijpboete op te leggen bij het definitief toekennen van een toeslag. Dit vergt een aanpassing van de wet.

c. *Schatting door Belastingdienst/Toeslagen*

Een derde mogelijkheid is om de schatting van het actuele inkomen door de Belastingdienst/Toeslagen te laten doen. Bij de totstandkoming van de Awir werd ook uitgegaan van deze systematiek. De schatting kan worden gebaseerd op bij de Belastingdienst/Toeslagen bekende gegevens, bijvoorbeeld het laatst bekende inkomensgegeven uit de basisregistratie inkomen. Dat inkomensgegeven is in de meeste gevallen weliswaar 2 jaar oud maar zou door de Belastingdienst/Toeslagen kunnen worden gebruikt voor de vaststelling van de hoogte van het voorschot. Als het gebruikte inkomen niet klopt dan kan de burger een wijziging doorgeven en wordt het door de burger gewijzigde inkomen leidend voor de hoogte van het voorschot. Zolang de burger geen wijziging doorgeeft, blijft de Belastingdienst/Toeslagen uitgaan van het door de Belastingdienst/Toeslagen geschatte inkomen. Het schatten van het inkomen door de Belastingdienst/Toeslagen op basis van de laatst bekende inkomensgegevens kan ook plaatsvinden bij het automatisch gecontinueerde voorschot. Bij het beschikbaar komen van nieuwe inkomensgegevens uit de basisregistratie kan een lopend voorschot bovendien automatisch daarop worden aangepast.
Het door de Belastingdienst/Toeslagen geschatte inkomen is niet beter dan het door de burger zelf geschatte inkomen. Het biedt dan ook geen garantie dat het aantal terugvorderingen of nabetalingen substantieel kleiner wordt. Onderzoek door de Belastingdienst heeft uitgewezen dat het geen effect heeft.
Het is wel een stap voorwaarts als het gaat om het terugdringen van het oneigenlijk gebruik en de kans op fouten door aanvragers. Hiermee wordt voorkomen dat een grote groep burgers jaar op jaar een voorschot blijft krijgen op basis van een in een ver verleden door henzelf geschat inkomen. Kwaadwillende burgers blijven in dit systeem wel de kans behouden het geschatte inkomen te manipuleren. De drempel om dat te doen wordt echter groter omdat zij gedwongen worden actie te ondernemen door een wijzigingsverzoek in te dienen.

d. *Afstappen van het actuele inkomen.*

Het is ook mogelijk om af te stappen van het actuele inkomen en de draagkracht voor de toeslagen te baseren op een al bekend inkomen uit het verleden. Het

voordeel 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. De noodzaak om wijzigingen in het inkomen door te geven verdwijnt. Dit maakt tegelijkertijd dat het niet meer mogelijk is om op basis van een te laag opgegeven inkomen een te hoge toeslag te verkrijgen. Hiermee wordt het werken in de actualiteit verlaten. Een nadeel van het afstappen van de actualiteit is dat toeslagen niet meer aansluiten bij de draagkracht van burgers in 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.[10] 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 noodzakelijk 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 gebruikte inkomen uit t-2 of t-1½. Vraagpunt bij dit vangnet zou zijn of dit achteraf in werking treedt, of dat het gedurende het jaar ook al in werking kan treden. In hoeverre met een vangnetregeling ongewenste effecten van het afstappen van actuele inkomensgegevens kunnen worden voorkomen, zal nader moeten worden onderzocht.

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. Hiermee worden de mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik beperkt of zelfs voorkomen. 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 actuele inkomen geen recht op toeslag hebben, maar toch de maximale toeslag ontvangen omdat zij in eerdere jaren een laag inkomen hadden. Een derde bepalende factor in de inkomenseffecten is de vraag of het vangnet ook in omgekeerde richting zou moeten werken (voorbeeld: iemand die huurtoeslag krijgt op basis van inkomen t-2, terwijl het inkomen in jaar t veel hoger ligt. Een vangnet in tegengestelde richting zou het teveel aan toeslag afromen). Als het vangnet niet in tegengestelde richting werkt, dan kost dit geld wat binnen de regelingen opgevangen moet worden, met negatieve inkomenseffecten tot gevolg. Onderzocht moet worden of dit opweegt tegen het nadeel dat er extra terugvorderingen gedaan moeten worden.

De draagkracht kan worden gebaseerd op het inkomen van het jaar t-2, maar het is ook mogelijk om de toeslag te baseren op het inkomen van t-1½. Bij t-2 blijft het huidige berekeningsjaar - dat loopt van 1 januari en met 31 december - intact. Bij de variant t-1½ wordt de aanvang van het berekeningsjaar verschoven van 1 januari naar 1 juli en loopt een toeslagjaar van 1 juli tot en met 30 juni. Voor 1 juli zal voor het grootste deel van de toeslagontvangers het inkomen van het voorafgaande jaar bekend zijn en kan dat worden gebruikt voor de vaststelling van de hoogte van de toeslag. In het oude systeem van de huursubsidie werd hier ook gebruik van gemaakt.

[10] Ook andersom: bij een forse inkomensstijging blijven burgers recht houden op dezelfde toeslag.

4.2.2 Werken met andere variabele grondslagen

Soort: (mogelijk) oneigenlijk gebruik
Toeslag: alle
Patroon:
De hoogte van de toeslag is niet alleen afhankelijk van het inkomen, maar ook van de huishoudsituatie en bijvoorbeeld de betaalde huur of het aantal opgenomen uren kinderopvangtoeslag. Als aanvrager bijvoorbeeld minder uren kinderopvang gebruiken, verhuizen uit een huurwoning of samen gaan wonen, dan kan dit van invloed zijn op de hoogte van de toeslag. Hierbij speelt dezelfde problematiek als bij inkomensschattingen, namelijk dat burgers zich in de meeste gevallen er niet van bewust zijn dat zij wijzigingen moeten melden aan de Belastingdienst/Toeslagen. Ook dit draagt bij aan de problematiek rond de grote aantallen terugvorderingen en de nabetalingen na afloop van het berekeningsjaar. En, anders dan de inkomensschatting waar een eindejaarsuitkering in december het inkomen over het hele jaar beïnvloedt, is het voor burgers veel makkelijker vast te stellen op welke momenten iemand gaat samenwonen en wanneer er minder gebruik wordt gemaakt van kinderopvang.

Aanpak:

a. *Rente heffen*

Toeslaggerechtigden kunnen nu in principe een renteloos voorschot ontvangen van de Belastingdienst/Toeslagen. Beleid is dat hierover geen heffingsrente is verschuldigd en indien een eventuele terugvordering op tijd betaald wordt, is ook geen terugvorderingsrente verschuldigd. De terugvorderingsrente komt pas aan de orde indien de toeslaggerechtigde de betalingstermijn overschrijdt of om een betalingsregeling vraagt.
Het kan daarom aantrekkelijk zijn om bewust een te hoog voorschot aan te vragen. Ook is er geen prikkel voor toeslaggerechtigden om wijzigingen tijdig door te geven of heel scherp te schatten.

Net als bij de kwetsbaarheid rond het werken met geschatte inkomens is het denkbaar dat het in rekening brengen van heffingsrente aan een aanvrager een extra prikkel zou kunnen vormen voor toeslaggerechtigden om wijzigingen tijdig door te geven. Indien het percentage hoog genoeg is, wordt ook het bewust aanvragen van een te hoog voorschot onaantrekkelijk. Met als gevolg, dat deze vorm van oneigenlijk gebruik van het toeslagensysteem niet meer mogelijk wordt. De bestaande wettelijke regeling zou hierin kunnen voorzien, alleen het bestaande beleid van het niet in rekening brengen van rente, hoeft daarvoor te worden aangepast. Het in rekening brengen van rente kan in alle gevallen dat het voorschot afwijkt van de definitieve toekenning. Er kan echter ook gekozen worden om dit alleen te doen bij alle grondslagen behalve de inkomensschatting, omdat de onzekerheid rond de inkomensschatting een eigenschap is die hoort binnen de huidige toeslagensystematiek.

b. *Boetebeleid aanscherpen*

Een andere optie waarmee het oneigenlijk gebruik kan worden tegengegaan is het aanscherpen van het boetebeleid. Momenteel zijn mensen verplicht om wijzigingen te melden aan de Belastingdienst/Toeslagen die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag. Gedurende het jaar gebeurt dit echter niet of nauwelijks. Wanneer een boete wordt opgelegd wanneer mensen wijzigingen niet doorgeven die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag, wordt deze vorm van oneigenlijk gebruik minder aantrekkelijk.

4.2.3 Disharmonisatie in vermogensbegrip

Soort: (mogelijk) oneigenlijk gebruik
Toeslag:HT,
Patroon:
Een vermogenstoets houdt in dat het recht op een toeslag volledig vervalt op het moment dat de aanvrager een bepaald vermogen heeft. Op dit moment kent alleen de huurtoeslag een vermogenstoets. Voor dit vermogen worden ook maatschappelijke (groene) beleggingen en beleggingen meegeteld. Daarmee wordt afgeweken van de heffingsgrondslag bij sparen en beleggen van box 3 van de inkomstenbelasting. Daarnaast mag een reeks vermogensbestanddelen voor een aantal bijzondere groepen, zoals oorlogsslachtoffers, buiten beschouwing worden gelaten.
Het kabinet wil ook voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget een vermogenstoets in voeren. Voor de vaststelling van de hoogte van het vermogen voor deze vermogenstoets wordt wel aangesloten bij box 3.
Voor de Belastingdienst/Toeslagen is het lastig dat het vermogensbegrip van de huurtoeslag niet aansluit bij de grondslag van box 3. Hierdoor moet er een extra controleslag plaatsvinden, waarvoor de benodigde informatie ontbreekt. Dit geldt ook voor de uitzonderingsgevallen voor bijzondere groepen. Noch de groene beleggingen, noch de uitzonderingsgevallen zijn volledig geadministreerd zodat controle niet massaal met behulp van contra-informatie kan plaatsvinden.
Ook voor toeslaggerechtigden is het verwarrend dat het vermogen van box 3 niet gebruikt kan worden.

Aanpak:
Harmonisatie van het vermogensbegrip van de huurtoeslag met box 3 zorgt ervoor dat het voor burgers eenvoudiger wordt het juiste vermogen op te geven in de toeslagaanvraag en dat het voor de Belastingdienst/Toeslagen gemakkelijker wordt om dit te controleren. Dat maakt misbruik en oneigenlijk gebruik moeilijker.
Huishoudens waarvan een vermogensdeel is vrijgesteld in de huidige definitie van het toetsvermogen gaan erop achteruit wanneer hun totale vermogen boven de heffingsvrije voet van box 3 komt. Het gaat hierbij om maximaal circa 3.000 huishoudens met bijzonder vermogen. Hoeveel hiervan na de harmonisatie huurtoeslag zullen verliezen is niet bekend. Mensen met een huurtoeslag die investeren in groene beleggingen of durfkapitaal kunnen na de harmonisatie ondanks de aanwezigheid van vermogen boven de vermogensgrens toch huurtoeslag gaan ontvangen. Op basis van de huidige IB-gegevens gaat het om een kleine groep van circa 500 huishoudens. De budgettaire gevolgen van deze aanpassing zijn beperkt.
Daarnaast is er een groep van circa 87.000 huishoudens zonder recht op huurtoeslag omdat zij een te groot vermogen hebben. Wanneer het vermogensbegrip van de huurtoeslag wordt geharmoniseerd met het vermogensbegrip van box 3, dan kan deze groep door met hun kapitaal uit te wijken naar groene beleggingen en durfkapitaal, recht op huurtoeslag krijgen. Omdat er in de huurtoeslag grote bedragen omgaan is dit een forse financiële prikkel. Het is niet mogelijk om met zekerheid te zeggen hoe groot het uitwijkbedrag zal zijn. In het onwaarschijnlijke geval dat alle huishoudens uitwijken, dan nemen de kosten voor de huurtoeslag toe met 150 miljoen euro. Wanneer 25% van de doelgroep dit doet, nemen de kosten van de huurtoeslag met circa 40 miljoen euro toe.

4.2.4 Kwaliteit basisregistraties

Soort: Fraude
Toeslag: alle

Patroon:
De basisadministratie vormt een kernelement voor effectief toezicht. Voor toeslagen zijn de volgende administraties van belang: gemeentelijke basisadministratie (GBA)[11], Sociale verzekeringsbank (SVB), basisregistratie inkomens van de Belastingdienst, de polisadministratie van het UWV en polisadministratie van het College van Zorgverzekeraars (CvZ) . Basisadministraties worden kortweg ingezet om gegevens van een burger vast te leggen. De identiteit bepaalt in hoeverre de betreffende burger recht heeft en de hoogte op voorzieningen en toeslagen. De gegevens in basisadministraties zijn niet in alle gevallen correct. Doordat de Belastingdienst/Toeslagen basisadministraties gebruikt voor controle is dit een kwetsbaarheid in de uitvoering. Gezien er circa 8,5 miljoen toeslagaanvragers zijn, kan een laag percentage aan fouten in de basisadministratie leiden tot hoge ten onrechte uitgekeerde bedragen of een groot aantal rechthebbenden die onterecht geen toeslag ontvangt.

Box 1: case GBA Amsterdam

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 vetrokken, onbekend waarheen (VOW) 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[12].

Afhankelijk van administraties die beheerd worden door derden
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/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, kwaadwillenden 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. 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 worden13. Wanneer bij controle navraag wordt gedaan, een arbeidsintensieve handmatige handeling, blijkt de bewering van de aanvrager toch vaak te kloppen. 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/Toeslagen 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.

[11] Basisadministraties als de gemeentelijke basisadministratie wordt ingezet voor het vaststellen van de identiteit en persoonlijke omstandigheid van een individuele burger.
[12] Jacht op Spookburger, Frank Blankena, 17 juni 2011, www.binnenlandsbestuur.nl.
[13] 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.

Aanpak

Instanties die beschikken over een basisadministratie zouden verplicht moeten worden samen te werken. Onvolkomenheden in de basisadministratie kunnen eerder worden opgelost door elkaar te wijzen op fouten. Het mes snijdt hier aan twee kanten; de overheid beschikt over de juist gegevens voor het uitvoeren van haar taken en de controle daarop en burger worden niet te dupe van inadequate basisregistraties. Hierdoor kan voorkomen worden dat er ten onrechte geen huurtoeslag wordt uitgekeerd doordat er onterecht meerdere personen op een adres staan ingeschreven. Daarnaast levert het voor de betrokken instanties een financieel voordeel op om de basisadministratie op orde te hebben. Buiten dit onderzoek valt waarom overheidsorganisaties verschillend omgaan met het actueel houden van de basisadministratie. Dit bespaart de maatschappij miljoenen euro's. Hierdoor kan worden voorkomen dat er onterecht toeslagen of uitkeringen worden uitgekeerd.

Box 2: case disharmonisatie begrip omvang huishouden in relatie tot basisadministratie

De aanvrager doet een aanvraag voor een huishouden. Huishouden wil zeggen een samenlevingsverband van de aanvrager met zijn eventuele partner. In het geval van de huurtoeslag tellen medebewoners mee. Het inkomen van de partner en medebewoners telt echter mee als toetsingsinkomen wat vaak een lager recht tot gevolg heeft. Een meerpersoonshuishouden heeft vaak recht op een hogere toeslag. Daarbij komt dat in de huurtoeslag een aantal disharmonisaties zit inzake het huishouden. Naast het meetellen van medebewoners gelden uitzonderingen op het meetellen van leden van het huishouden. Hiervoor gebruikt de Belastingdienst/Toeslagen de gemeentelijke basisadministratie (GBA).Hier is sprake van een combinatie van 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, zoals 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.14 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.

[14] Hier wordt al niet meer als problematisch benoemd de categorie "huishouddelers" een kwalitatief begrip dat binnenkort uit de regelgeving verdwijnt.

4.3 Vergoeding van werkelijke kosten

Soort: Fraude
Toeslag: KOT, HT
Patroon:
Bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag wordt de individuele toeslag gebaseerd op de daadwerkelijk gemaakte kosten van de aanvrager. De overige toeslagen bieden een vergoeding voor genormeerde kosten (zorgtoeslag) of zijn een tegemoetkoming in kosten onafhankelijk van de daadwerkelijk gemaakte kosten (kindgebonden budget). Voordeel van het baseren van een toeslag op daadwerkelijk gemaakte kosten is dat zo wordt aangesloten bij de persoonlijke situatie van de aanvrager, met als gevolg dat de beleidsdoelstelling van de toeslag gerichter en goedkoper wordt bereikt. Bij de kinderopvangtoeslag hoeft hierdoor bijvoorbeeld geen toeslag gegeven te worden aan huishoudens die gebruik maken van informele kinderopvang.
Een nadeel van het baseren van de toeslag op daadwerkelijk gemaakte kosten zoals bij de huur- en kinderopvangtoeslag is dat het fraudegevoelige aspecten meebrengt. De toeslag is altijd gebaseerd op grondslagen die bij de Belastingdienst/Toeslagen niet beschikbaar zijn. Deze informatie moet uitgevraagd worden bij de aanvrager van de toeslag dan wel verhuurder/kinderopvanginstelling waardoor de mogelijkheid bestaat dat onjuiste informatie wordt verstrekt. Op de volgende punten zijn de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag fraudegevoelig doordat de toeslag zijn gebaseerd op werkelijke kosten:

1. 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 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 forfaitering 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. Overigens is de indruk in de uitvoering dat bij de huurtoeslag, afgezien van systeemfraude, geen sprake is van grootschalige fraude. Wel zijn er twee onderdelen waarbij het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik groot is:

a. *Onderscheid kale huur/servicekosten.* Er zijn vier soorten servicekosten die via de huurtoeslag al dan niet deels worden vergoed[15] 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.

[15] Het gaat dan om 1) elektriciteitskosten 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.

b. *Daadwerkelijke kale huur.* De huurtoeslag is gebaseerd op een door de aanvrager zelf opgegeven kale huur. De controle door de Belastingdienst/Toeslagen gebeurt ex post op basis van door woningcorporaties verstrekte overzichten. Dit beperkt de mogelijkheid op misbruik en oneigenlijk gebruik. Voor een deel van de populatie, dit is ongeveer een kwart, 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

De hoogte van de kinderopvangtoeslag is onder andere gebaseerd op het aantal afgenomen uren kinderopvang en de betaalde uurprijs tot een bepaald maximum. De controle door de Belastingdienst/Toeslagen gebeurt op deze onderdelen op basis van risicoselectie ex ante en altijd ex post op basis van door kinderopvanginstellingen verstrekte overzichten. Het feit dat de kinderopvangtoeslag gebaseerd is op werkelijke kosten, brengt risico's met zich mee.

In de eerste plaats moet gecontroleerd worden of ook daadwerkelijk sprake is van kinderopvang. Startpunt daarbij is het contract tussen kinderopvangorganisatie en ouder. Een contract wil echter niet in alle gevallen zeggen dat er daadwerkelijk (voor alle uren uit het contract) een dienst wordt verleend. Met name in de gastouderopvang bleek in het verleden sprake van een contract terwijl feitelijk geen kinderopvang werd verleend. Dit deed zich vooral voor als gastouder en vraagouder familie van elkaar waren. In 2010, 2011 en 2012 zijn diverse maatregelen genomen om de gastouderopvang te professionaliseren en fraude bij de gastouderopvang terug te dringen. Hierdoor is de fraudegevoeligheid bij de gastouderopvang sterk afgenomen. Zolang de hoogte van de toeslag afhankelijk is van een feitelijk verleende dienst, zal controle door de Belastingdienst echter de nodige inspanningen vragen.

In de tweede plaats moet worden gecontroleerd of de kinderopvang ook daadwerkelijk leidt tot kosten voor de vraagouder. In de praktijk wordt soms gezocht naar wegen om de kosten van kinderopvang voor vraagouders te minimaliseren en deze af te wentelen op de overheid via een hogere toeslag. Daarbij is de hoogte van de kosten soms moeilijk vast te stellen omdat kinderopvangorganisaties bijvoorbeeld achteraf terugstortingen doen op eerdere betalingen, of kortingsbonnen verstrekken aan ouders die kunnen worden verzilverd bij de plaatselijke middenstand. De toeslag is een tegemoetkoming in de kosten, die kosten moeten er dus wel zijn. Kortingsfiguren in de vorm van terugstortingen of kortingsbonnen moeten dus in mindering worden gebracht op de voor toeslag kwalificerende kosten. Dit is voor de uitvoeringspraktijk een ingewikkelde kwestie.

Aanpak:

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. Bij de kinderopvangtoeslag betekent het normeren van de uurprijs of het aantal uren een stelselherziening, die mogelijk verstrekkende gevolgen voor de kinderopvangmarkt en de participatiebeslissing heeft. Ook bij de huurtoeslag betekent een normering van de betaalde huur een stelselherziening met gevolgen voor de (huurwoning) markt waarmee wonen in relatief dure regio's waarschijnlijk duurder zal worden dan wonen in relatief goedkope regio's.

Daarnaast zijn er varianten mogelijk waarmee een ambtshalve toekenning mogelijk is zonder vergaande beleidsmatige aanpassing van de regelingen, bijvoorbeeld door basisregistraties op te zetten. Aandachtspunt hierbij is de kwaliteitsborging van deze basisadministraties. Beide worden hieronder toegelicht.

a. **Normering servicekosten huurtoeslag**

Het is mogelijk in de huurtoeslag te werken met een bepaald genormeerd bedrag aan servicekosten, ongeacht de werkelijke servicekosten. Omdat ouderen gemiddeld genomen meer servicekosten maken dan huishouden jonger dan 65 jaar, ligt het voor de hand om de genormeerde servicekosten voor ouderen hoger vast te stellen. Er gaat circa 80 miljoen euro om in de huurtoeslag voor servicekosten. Deze middelen kunnen worden gebruikt om een genormeerde bijtelling in verband met servicekosten te geven. Dit voorstel is budgettair neutraal bij een bijtelling op de rekenhuur voor huishoudens jonger dan 65 van 9 euro per maand, en een bijtelling van 12,25 euro per maand voor huishoudens ouder dan 65.

Bij deze vormgeving ondervindt ruim 57% van de huishoudens met huurtoeslag een positief inkomenseffect, bijna 4% geen inkomenseffect en ongeveer 39% een nadelig inkomenseffect. De positieve inkomenseffecten treden op bij mensen die momenteel geen of nauwelijks servicekosten opgeven, de negatieve inkomenseffecten bij mensen die juist veel servicekosten opgeven.

Tabel 9: effect normering servicekosten huurtoeslag

Inkomenseffect	% huurtoeslag-ontvangers
Minder dan -2%	3%
-2% tot -1%	7%
-1% tot 0%	29%
0%	4%
0% tot +1%	53%
+1% tot +2%	3%
meer dan +2%	1%

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

b. **Normering huurtoeslag**

Het voorstel voor normering van de huurtoeslag is budgettair neutraal bij een genormeerde huur van tussen de 360 euro en 380 euro. Huishoudens met een feitelijke huur lager dan de normhuurprijs zien hun huurtoeslag stijgen, terwijl voor huishoudens met een hogere feitelijke huur de huurtoeslag daalt. Hierbij geldt dus een negatieve relatie tussen de huur en het inkomenseffect, hoe hoger de feitelijke huur, des te negatiever het inkomenseffect. De variant kent daarnaast een instroom van 140.000 huishoudens die momenteel geen toeslag krijgen omdat hun huur te hoog dan wel te laag is om in aanspraak te maken op de huurtoeslag.

Inkomenseffecten
Het voorstel leidt tot forse inkomenseffecten. Huishoudens met een lage huurprijs krijgen een fors hogere huurtoeslag, huishoudens met een relatief hoge huurprijs een fors lagere huurtoeslag.

Tabel 10: effect normering huurtoeslag

Inkomenseffect	% huurtoeslag-ontvangers
Minder dan -10%	1
-10% tot -5%	14
-5% tot -3%	15
-3% tot -1 ½%	13
-1 ½% tot 0%	12
0%	0
0% tot +1 ½%	11
+1 ½% tot +3%	6
+3% tot +5%	7
+5% tot +10%	12
meer dan +10%	9

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

c. **Normering uurprijs kinderopvangtoeslag**
Het voorstel is om bij de berekening van de kinderopvangtoeslag niet meer uit te gaan van de feitelijk betaalde uurprijs, maar om de kinderopvangtoeslag te baseren op een genormeerde uurprijs, ongeacht de werkelijke uurprijs.
De variant is budgettair neutraal bij de volgende genormeerde uurprijs :

- in de dagopvang: 6,18 euro;
- buitenschoolse opvang: 5,84 euro;
- gastouderopvang: 5,00 euro;

Dit is op basis van voorlopige cijfers van de Belastingdienst/Toeslagen (mei 2011, bewerking SZW) bij een voor 2011 wettelijk vastgestelde maximaal vergoedde uurprijs van respectievelijk 6,36 euro, 5,93 euro en 5,09 euro.

Inkomenseffecten
In onderstaande tabel zijn de inkomenseffecten weergegeven. Huishoudens die gebruik maken van dagopvang met een uurprijs op de maximum uurvergoeding of daarboven krijgen circa 5% minder kinderopvangtoeslag. Bij een uitgekeerde kinderopvangtoeslag van circa 5.000 euro betekent dit dat er circa 250 euro minder toeslag uitgekeerd wordt. Hier staat tegenover dat mensen die onder de normuurprijs zitten er juist op vooruit gaan.

Tabel 11: effect uurprijs kinderopvangtoeslag

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

meer dan +3%	2

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

d. **Normering kinderopvangtoeslag**

Het is mogelijk het de kinderopvangtoeslag te baseren op een genormeerd kostenbedrag, ongeacht de werkelijke kosten. Dat wil zeggen dat zowel de uurprijs als het aantal opvanguren wordt genormeerd. Dit betekent dat niet meer getoetst (kan) worden hoeveel gebruik iemand maakt van kinderopvang, en dat mensen die nu geen gebruik maken van kinderopvang ook recht krijgen op toeslag. Dit terwijl recentelijk de relatie tussen kinderopvangtoeslag en arbeidsparticipatie juist is versterkt door het aantal uren dat in aanmerking komt voor toeslag te koppelen aan het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner. De toeslag compenseert niet meer voor gemaakte kosten kinderopvang, maar vormt een tegemoetkoming voor alle werkende huishoudens met jonge kinderen tot 12 jaar, of deze nu kinderopvang gebruiken of niet.

Dit betekent dat de doelgroep van de genormeerde kinderopvangtoeslag gelijk is aan die van de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Het ligt dan voor de hand deze twee regelingen samen te voegen tot een nieuwe toeslag.
De genormeerde toeslag is budgettair neutraal bij een verhoging van het maximale deel van de inkomensafhankelijke IACK van 1.110 euro naar 7.000 euro. Het opbouwpercentage wordt verhoogd naar 20%.

Inkomenseffecten

Onderstaande tabel laat zien dat inkomenseffecten van dit voorstel groot zijn. Circa 25% van de werkende ouders waarvan het jongste kind jonger is dan 12 jaar (circa 1 miljoen huishoudens) gaat er meer dan 5% op achteruit. Voor lage en in mindere mate middeninkomens wordt formele kinderopvang hierdoor duurder (gemiddeld minimum uurloon bedraagt ca. 8 euro terwijl de gemiddelde uurprijs voor kinderopvang ca. 6 euro bedraagt) . Zij ontvangen momenteel meer toeslag dan zij in dit voorstel aan genormeerde toeslag zouden ontvangen. Daar staat tegenover dat circa 25% er meer dan 5% op vooruit gaat. Het gaat hierbij ondermeer om mensen die nu geen gebruik maken van formele kinderopvang.

Tabel 12: effect normering kinderopvangtoeslag

Inkomenseffect	**%werkende ouders met jongste kind <12 jaar**
Minder dan -10%	15
-10% tot -5%	9
-5% tot -3%	4
-3% tot -1 %	4
-1 % tot 0%	2
0%	15
0% tot +1 %	5
+1 % tot +3%	11
+3% tot +5%	11
+5% tot +10%	17
meer dan +10%	8

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

e. **Directe bekostiging van kinderopvanginstellingen**
Vanaf 2005 is binnen de financiering van kinderopvang gekozen voor een stelsel van vraagfinanciering. Hierin ontvangen ouders een inkomensafhankelijke toeslag waarmee een fors deel van de kosten van kinderopvang worden gefinancierd. Nadeel van financiering via de ouders zelf is dat er een frauderisico bij de ouder ontstaat. Dit frauderisico is overigens wel te beperken door verscherpende voorwaarden bij de toeslag te stellen zoals de afgelopen jaren ook al is gedaan en ook komend jaar zal gebeuren. Ook in de toekomst kan op deze wijze nog winst worden geboekt. Wanneer het resterende frauderisico substantieel is en zwaar weegt, is het mogelijk om over te stappen naar een vorm van aanbodfinanciering. Kerngedachte van aanbodfinanciering is dat kinderopvanginstellingen bekostiging van het Rijk ontvangen per opgevangen kind in combinatie met een inkomensafhankelijke eigen bijdrage door de ouder. Dit verkleint het frauderisico bij de ouders. Daar staan echter andere nadelen tegenover. Zo zou aanbodfinanciering kunnen leiden tot een minder efficiënt en minder op de klant gericht aanbod van kinderopvang.
Zoals aangegeven in de brede heroverweging kindregelingen[16] zou een ontwikkelpad naar aanbodfinanciering vooraf kunnen worden gegaan door het invoeren van aanbodfinanciering bij de BSO, waarmee het aanbod van buitenschoolse opvang door scholen wordt gestimuleerd.
De markt voor kinderopvang heeft de afgelopen jaren veel wijzigingen gekend. De overgang van financiering door middel van een toeslag naar een aanbodgefinancierde markt zou daarom eerst onderwerp van onderzoek moeten zijn.

f. **Ambtshalve toekennen**
Ambtshalve toekenning bij de huurtoeslag is mogelijk door de betaalde huur en/of de servicekosten op te nemen in een basisadministratie en verhuurders verplichten deze te vullen met de relevante informatie. Woningcorporaties en andere verhuurders krijgen hiermee een grotere verantwoordelijkheid.
Ambtshalve toekenning bij de kinderopvangtoeslag is mogelijk om voor de uurprijs en/of het aantal uren een basisregistratie op te zetten die wordt gevuld door de kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus. Kwaliteit en correctheid van de administratie kan worden geborgd door bijvoorbeeld van instellingen een accountantsverklaring te vragen.
Het zal minder makkelijk zijn voor een burger om gedurende het jaar oneigenlijk gebruik of misbruik te maken van het toeslagenstelsel. Ambtshalve toekenning heeft in principe geen grote consequenties voor het budget, en heeft geen inkomenseffecten voor de aanvrager. Het kan wel voor een toename van het aantal bezwaren zorgen, omdat burgers het oneens zijn met de ambtshalve vaststelling van hun toeslag. Dit zal vooral het geval zijn wanneer de kwaliteit van de basisadministratie onvoldoende is. Als de kwaliteit van de basisadministratie onvoldoende blijkt, heeft dat als gevolg dat aanvragers een te hoge of lage toeslag krijgen, zonder dat zij er invloed op hebben. Wanneer een ambtshalve toekenning wordt overwogen, dan zou eerst onderzoek moeten plaatsvinden hoe de kwaliteit van de basisadministratie gegarandeerd kan worden.

[16] Bronvermelding

Bijlage 1: Taakopdracht

Onderwerp
De MR heeft op 11 maart 2011 de two-pager Fraudebestrijding bij Toeslagen besproken. Een uitwerking van deze two-pager is opgenomen in de fiscale agenda van de staatssecretaris van Financiën, waarin staat:

"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 ontwikkelt 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 wordt verstuurd.

Het onderzoek strekt zich uit tot:

- De Awir en onderliggende regelingen
- De materiewetten kinderopvangtoeslag, huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en onderliggende regelingen
- De uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst/Toeslagen
- Overige onderdelen van de Belastingdienst/Toeslagen die onderdeel zijn van de toeslagketen (FIOD, B/CA, kantoor buitenland en regiokantoren voor wat betreft terugvordering).
- Instellingen en organisaties die aan de Belastingdienst/Toeslagen informatie (kunnen) verstrekken, bijvoorbeeld gemeenten (GBA), banken, verzekeraars, werkgevers, polisadministratie (UWV) en woningbouwcorporaties/verhuurders.

Tabel 1 geeft het budgettaire beslag van bovenstaande (programma-uitgaven en apparaatsuitgaven):
Tabel1: Uitgaven

Uitgaven (€ mln)	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
programma	11.401	10.642	9.755	9.916	9.816
apparaat	232	182	182	182	182

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd 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 worden door de werkgroep beantwoord:

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.

De toeslagen zijn de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. De werkgroep wordt gevraagd daarbij de overkoepelende kaderwet AWIR, de materiewetten, en de uitvoering, waaronder de preventie-, opsporings-, bestraffings- en ontnemingsactiviteiten, te beschouwen.
De volgende definities worden gehanteerd: onder misbruik wordt hier verstaan het bewerkstelligen van het verkrijgen of genieten van een te hoge toeslag door het opzettelijk of aan grove schuld te wijten niet, onjuist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen. Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan het weliswaar volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoelingen van de wettelijke bepalingen, al dan niet woordelijk terug te vinden in de Memorie van Toelichting en parlementaire behandeling, verkrijgen of genieten van een (te hoge) toeslag. Onder fouten wordt verstaan het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering door het uit onbegrip van de regeling onbewust niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens en inlichtingen.
De werkgroep dient:

- De huidige processen en de opbouw van uitvoeringskosten van activiteiten die zijn gericht op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik in kaart te brengen.
- Inzichten uit bestaande rapporten of lopende trajecten te benutten. Hoewel deze meestal niet starten vanuit het perspectief van misbruik en oneigenlijk gebruik, maar veeleer vanuit een budgettair of uitvoeringsperspectief, kunnen de daar ontwikkelde beleidsvarianten van nut zijn.
- Te kijken naar de fraudegevoeligheid van toeslagen ten opzichte van uitkeringen en naar best-practices tegen misbruik en oneigenlijk gebruik bij bijvoorbeeld bijstand, studiefinanciering en verzekeringen.
- Het begrip van de burger, de eenvoud van de regeling en de relevante informatie over de aanvrager die de uitvoerder heeft, dit samen heet de informatiepositie, mee te nemen in het onderzoek.
- Best practices op het gebied van bestrijding van misbruik bij uitkerende organisaties in het onderzoek mee te nemen. Hierbij kan worden gedacht aan misbruik en oneigenlijk gebruik bij de voorlopige aanslag c.q. teruggaaf inkomstenbelasting en het verrekenen tussen belastingen en toeslagen.
- Bij de beschrijving van de maatregelen in ieder geval aandacht te besteden aan de vormgeving van de overkoepelende wet- en

regelgeving (AWIR), de vormgeving van de specifieke toeslagregeling en aan de uitvoering inclusief toezicht. Daarnaast wordt ingegaan op te verwachten effecten van de maatregel op gebruik, misbruik, oneigenlijk gebruik en fouten, de effecten op de beleidsdoelen van de regeling, de budgettaire effecten (programmageld en apparaatsgeld), de effecten op koopkracht en liquiditeit van burgers, en de effecten op uitvoeringskosten voor overheid, burgers en bedrijven.

- In ieder geval beleidsvarianten te ontwikkelen waarin respectievelijk:
  - de risicofactoren inzake misbruik en oneigenlijk gebruik middels aanpassing van de regelingen met ten minste 50% gewogen naar omvang gereduceerd worden
  - de risicofactoren via aanpassingen in de uitvoering, inclusief toezicht met ten minste 50% gewogen naar omvang gereduceerd worden
- Ook zal – in opdracht van de MR – gekeken moeten worden naar de mogelijkheden om tot één regeling te komen, ter vervanging van het stelsel van toeslagen.
- Randvoorwaarde voor alle beleidsvarianten is dat de totale uitgaven voor het stelsel, programma plus uitvoering/toezicht, voor de overheid niet toenemen.

Organisatie van het onderzoek

De werkwijze van de werkgroep volgt die van IBO's, maar het rapport wordt aangeboden aan het kabinet. Leden van de werkgroep zijn SZW, BZK, VWS, FIN (vakdepartement), EL&I, AZ en FIN (Rijksbegroting) en externe deskundigen. Er is een onafhankelijke voorzitter. Het secretariaat van de werkgroep wordt verzorgd door FIN (Rijksbegroting) met een co-secretaris vanuit SZW en een vanuit FIN (vakdepartement). De werkgroep dient haar eindrapport uiterlijk eind 2011 in bij de MR (start mei 2011). De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden. De volgende bestaande documenten worden benut bij het onderzoek: IBO Toeslagen, Heroverweging Toeslagen, Fraudebrief 2011, Werkgroep Kindregelingen, Heroverweging Kindregelingen, FIOD rapport.

Bijlage 2: samenstelling werkgroep

Bijlage 3: lijst van geïnterviewden

- [redacted] voormalig [redacted] van het persoonsregister, gemeente Amsterdam

- [redacted] van het onderdeel Handhaving, daarbij nog aanvullende aandachtsgebieden als internationale samenwerking, interventie teams, intern bureau fraude en risicomanagement, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

- [redacted] Raad van Bestuur, is verantwoordelijk voor uitvoeringtoets van nieuwe wetsvoorstellen (HUF-toets), . Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

[redacted] Toeslagen, Belastingdienst

- [redacted] bureau (fraude) onderzoek, gemeente Den Haag.

Bijlage 4: 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 terugvorderingen 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%

Bijlage 5: 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 [17]	€ 58 miljoen	€ 100 miljoen	€ 37 miljoen	€ 18 miljoen

[17] Bron: heroverwegingsrapport nr. 17 (tabel 2.1), peiljaar 2010 en exclusief de kosten van uitzendkrachten (€ 18 miljoen)
[18] weergegeven is het wettelijke regime ingevolge de Awir. In de praktijk verloopt het proces o.m. door toezichtacties trager

Procesbeschrijving van voorschot tot definitief toekennen[18]	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 voor de IB. Disharmonisaties: door vermogenstoets, op huishouden en op toetsingsinkomen.	Disharmonisatie door van Huurtoeslag afwijkende vermogenstoets m.i.v. 2013.	Disharmonisatie m.i.v. 2012 geen aanvragen meer met terugwerkende kracht.[19] M.i.v. 2012 hogere boetes en m.i.v. 2013 boetes bij opzet en grove schuld[20].	Disharmonisatie door van Huurtoeslag afwijkende vermogenstoets m.i.v. 2013
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	Controles deels in het jaar op partnersituatie. Na afloop van het berekeningsjaar bij DT deels op dezelfde grondslag en op toetsingsinkomen.

[18] weergegeven is het wettelijke regime ingevolge de Awir. In de praktijk verloopt het proces o.m. door toezichtacties trager
[19] alleen voor de KOT
[20] tot op heden blijkens Belastingplan in Awir, tenzij SZW bijzondere verdergaande bepalingen wil

			uurprijzen (jaaropgaven) toetsingsinkomen. Na afloop van het jaar risicogericht op aanvragen met terugwerkende kracht.	
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 6: Boetebeleid Toeslagen

De Belastingdienst/Toeslagen 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

Bijlage 7: Kinderopvangtoeslag onderzoek SIOD en maatregelen

Risico 1: Er is geen relatie tussen het aantal uren arbeid en het aantal uren toeslaguren.
Het SIOD constateerde dat in de Wet geen relatie wordt gelegd tussen het aantal uren opvang waarvoor toeslag kan worden aangevraagd en het aantal uren arbeid dat de ouder(s) verricht(en). Ouders kunnen daarom toeslag aanvragen voor veel meer uren kinderopvang dan het aantal arbeidsuren van de minst werkende partner. Het SIOD omschreef dit als een van de grootste risico's op oneigenlijk gebruik.

Maatregelen:
Het aantal uren toeslag dat kan worden aangevraagd wordt gemaximeerd..
Met ingang van 2011 is het aantal uren toeslag dat per maand en per kinderopvangsoort kan worden aangevraagd gemaximeerd op 230 uur.
Het aantal uren kinderopvangtoeslag wordt gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst verdienende partner.
Er is wetgeving in voorbereiding waarin het recht op kinderopvangtoeslag wordt gelimiteerd tot 140% van de gewerkte uren van de minstwerkende partner. Deze nieuwe maatregel gaat in per 1 januari 2012.

Risico 2: Controle op de rechtmatigheid van toeslagen is niet goed mogelijk.
Vanaf de invoeringsdatum van de Wet Kinderopvang hebben ouders recht op toeslag indien hun kindercentrum of gastouderbureau (en vanaf 2011 hun gastouder) is geregistreerd. De gemeenten waren tot het jaar 2010 verantwoordelijk voor het bijhouden van een gemeentelijk register kinderopvang. Zo waren er 445 gemeentelijke registers kinderopvang. De praktijk wees echter uit dat deze gemeentelijke registers te vaak niet goed bruikbaar waren voor Belastingdienst/Toeslagen om te kunnen vaststellen of ouders recht hadden op toeslag op grond van de registratie-eis.

Maatregel: Eén Landelijk Register Kinderopvang dat rechtstreeks wordt gekoppeld aan de systemen van Belastingdienst/Toeslagen
Om dit risico te ondervangen is in 2010 één Landelijk Register Kinderopvang ingevoerd. Het LRK is rechtstreeks gekoppeld aan de systemen van Belastingdienst/Toeslagen. Belastingdienst/Toeslagen is daardoor in staat om nagenoeg on-line kan controleren of is voldaan aan de registratie-eis.
Een bijkomend voordeel van dit register is dat toeslagen nagenoeg per direct kunnen worden stopgezet als een kinderopvangvoorziening uit het register wordt verwijderd.

Risico 3: In de gastouderopvang is onvoldoende zicht op de feitelijke opvanguren.
De SIOD stelde vast dat het voor Belastingdienst/Toeslagen lastig was om te controleren of het aantal uur kinderopvang waarvoor toeslag is ontvangen, ook daadwerkelijk door een ouder is afgenomen.

Maatregel: Er worden eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus, aan het betalingsverkeer en aan de overeenkomsten tussen gastouderbureaus en ouders.
Met ingang van 2010 worden strenge eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus, aan het betalingverkeer en aan de inhoud van de overeenkomsten tussen gastouderbureaus en ouders[21]. Zo moet de administratie

[21] Zie Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, artikel 11, derde lid en artikel 11b.

overeenkomsten bevatten met ouders waaruit blijkt hoeveel voor de dienstverlening van het gastouderbureau wordt betaald en hoeveel voor de opvang zelf wordt betaald. Het betalingverkeer moet verplicht via het gastouderbureau verlopen en bewijzen daarvan moeten worden geadministreerd. Voorts moet de administratie onder meer jaaroverzichten bevatten waaruit blijkt hoeveel uur opvang in een jaar door een ouder is afgenomen bij een specifieke gastouder en welke bedragen in een jaar door het gastouderbureau zijn betaald aan elke aangesloten gastouder.

Risico 4: Ouders, gastouders en gastouderbureaus hebben gelijke belangen bij meer opvanguren
De SIOD stelde vast dat ouders, gastouders en gastouderbureaus gelijke belangen hebben bij het schrijven van zoveel mogelijk uren waarvoor kinderopvangtoeslag kan worden aangevraagd. Die belangen zouden vooral groot zijn als de gastouder een familielid of een goede bekende is van de ouder(s). In die gevallen werd de opvang in het verleden vaak om niet verzorgd en wordt de toeslag bijgevolg gezien als 'pure winst'. Het kan dan voorkomen dat ouders feitelijk niet betalen voor de opvang maar hiervoor wel toeslag ontvangen. De SIOD wijst in dit verband op het toenemende aantal gastouderbureaus dat zich specialiseert in opvang door familie en bekenden en zich vooral lijkt te richten op winstbejag. De SIOD voegt hier aan toe dat deze gelijke belangen niet of minder sterkt aanwezig zijn bij de 'professionele' gastouderopvang. Deze gastouders hebben minder baat bij het schrijven van uren die niet zijn afgenomen omdat ze hierover inkomstenbelasting moeten betalen. Ook de ouders willen doorgaans alleen betalen voor opvanguren die daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Deze professionele gastouders maken bovendien relatief vaker gebruik van gastouderbureaus die er professionele normen op na houden.
De SIOD beveelt aan om de rol van de 'familiegastouder' te beperken en het financiële belang dat gastouderbureaus hebben bij het in rekening brengen van meer uren te beperken.

Maatregelen:
De professionele rol van gastouders wordt versterkt.
Er is een aantal maatregelen genomen die de professionaliteit van de gastouder versterken. Zo moet de gastouder vanaf 2010 voldoen aan opleidingseisen en moeten zowel de opvanglocatie als de opvangpraktijk voldoen aan strengere kwaliteitseisen. Voorst wordt vanaf 2010 rechtstreeks toezicht gehouden op de gastouders in plaats van uitsluitend op de gastouderbureaus. De professionaliteit van gastouders wordt verder benadrukt door gegevens over de gastouders en over de opvanglocatie openbaar te maken in het Landelijke Register Kinderopvang.
De inkomsten van gastouders worden zichtbaar voor de Belastingdienst/Toeslagen.
Vanaf 2010 is het wettelijk verplicht om de betalingen van ouders aan gastouders te laten verlopen via het gastouderbureau. In aansluiting daarop worden eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus. Dit leidt ertoe dat de Belastingdienst/Toeslagen kan controleren of gastouders hebben voldaan aan hun verplichting tot opgave inkomstenbelasting.
De bedragen die gastouderbureaus in rekening brengen worden zichtbaar voor ouders
Vanaf 2010 zijn gastouderbureaus verplicht om in de schriftelijke overeenkomsten die worden afgesloten met ouders inzage te verstrekken in de kosten die in rekening worden gebracht voor de eigen dienstverlening en de kosten die in rekening worden gebracht voor de opvang zelf. De GGD controleert of aan deze eis wordt voldaan. Het is sindsdien niet meer mogelijk dat gastouderbureaus grote bedragen innen voor de eigen dienstverlening zonder dat ouders daarvan op de hoogte zijn.

Risico 5: Er is geen zicht op de gastouders
Ten tijde van het SIOD-onderzoek werd niet geregistreerd wie de gastouders waren, voor welk(e) gastouderbureau(s) zij werkten en voor welke ouders zij kinderen opvingen. De SIOD wees op de mogelijke gevolgen hiervan. Zo konden personen zich als gastouder opgeven die geen gastouder mochten zijn, bijvoorbeeld de partner van de ouder die toeslag heeft aangevraagd. Een andere vorm van misbruik die hierdoor in de hand werd gewerkt, is dat gastouders hun inkomen uit gastouderopvang niet opgeven aan de Belastingdienst/Toeslagen. Verder leverde de anonimiteit van gastouders problemen op voor de kwaliteitscontrole door de GGD. Zo waren gevallen bekend van gastouderbureaus die bij controle door de GGD een veel lager aantal gastouders opgaven dan het feitelijke aantal aangesloten gastouders. Aan de GGD-inspecteur werden dan uitsluitend dossiers overlegd van dit beperkte aantal, voorgeselecteerde gastouders.

Maatregel: Gastouders worden geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang
Gastouders moeten vanaf 2011 worden geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang. Dit is een voorwaarde voor ouders om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag. Het is daardoor niet meer mogelijk dat een gastouderbureau bij het toezicht door de GGD een voorselect van dossiers van gastouders overlegt aan de inspecteur.