Bijlage 2

Ministerie van Financiën

(N) IBO misbruik e
Toeslagen

Versie 0.1

Datum 5 oktober 20
Status Concept

Inhoud

Samenvatting..... 3

1 Inleiding..... 4

2 Huidige situatie..... 6
2.1.1 Inleiding 6
2.1.2 IBO Vereenvoudiging toeslagen 6
2.1.3 Toeslagenproces volgens de AWIR 6
2.1.4 De toeslagen 7
2.1.5 Fraude in cijfers 9
2.1.6 Terugvorderingen 10
2.1.7 Reeds genomen maatregelen 10

3 Beschrijving kwetsbaarheden..... 17

3.1 Overheid – burger 17
3.1.1 Kwetsbaarheden in de regelgeving 17
3.1.2 Werken in de actualiteit (inkorten; actie 18
3.1.3 Vergoeding van werkelijke kosten(wordt aangepast, inclusief toevoegen doorrekening; actie 21
3.1.4 Compliance en sanctiebeleid 23
3.1.5 Rente bij toeslagen (wordt aangepast DGFZ; actie 26
3.1.6 Betrouwbare basisadministratie. 26
3.1.7 Harmonisatie van inkomens en- vermogensbegrippen(nog even laten staan) 30

4 Voorstellen om het misbruik en oneigenlijkgebruik Toeslagen te verminderen..... 34

5 Conclusies..... 35

6 Bijlage 1: Taakopdracht..... 36

Samenvatting

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

1 Inleiding

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

Om die reden wil het kabinet aan de ene kant kijken naar maatregelen die zijn gericht op een betere controle aan de poort, het afschrikken het voorkomen van fraude en 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 worden verstuurd.

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

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

Aanpak

Voor het inventariseren van de risico's en de voorstellen is gebruik gemaakt van bestaand materiaal en het voeren van gesprekken. De gesprekken zijn gevoerd met medewerkers van de Dienst Toeslagen, UWV, gemeente Amsterdam en gemeenten Den Haag en verzekeraars. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat risico's zitten in de relatie "overheid – burger" en "regeling – identiteit".

De voorstellen moeten nog worden doorgerekend.

Opbouwrapport

PM

Samenvatting

Er is de laatste jaren meedere malen onderzoek gedaan naar Toeslagen het interdepartementale beleidsonderzoek vereenvouding van Toeslagen is hierin het meest uitgebreid. Het voorliggende onderzoek is hierop voorgebouwd vanuit het prespectief van Fraude. Aanvullend op de reeds verrichte onderzoek is door gesprekken en het analyseren van bedrijfinformatie van de dienst Toeslagen het onderzoek tot stand gekomen.

De Toeslagen zijn relatief jong te noemen; de eerste toeslagen werden in 2006 uitgekeerd. Initieel was de verzilveringproblemtiek de reden voor het invoeren van een Toeslag later is dat nog bevordering van participatie in de vorm van de Kinderopvang Toeslag aan toegevoegd. De regelgeving van de Toeslagen is geregeld via de AWIR. Beleidsmatig ligt de verantwoordelijkheid bij de beleidsdepartementen en de uitvoering bij de Belastingdienst dienst Toeslagen.

Gaande weg – 2008/2009 - werd duidelijk dat AWIR zwakke elementen bevat die leiden tot fouten en oneigenlijk gebruik , misbruik en fraude mogelijk maakt. De kern hiervan ligt in de beleidskeuze om de aanvrager – met name de afhankelijk ten aanzien van de informatie - centraal te stellen. Veel van de gegevens die nodig zijn voor het bepalen van het recht op en de de hoogte van de toeslag is afkomstig van de aanvrager. De gegevens van de aanvragers zijn schattingen. Het makke hiervan is dat de overheid over weinig tot geen contra-informatie beschikt om het toezicht bij de aanvraag optimaal uit te oefenen. Dit leidt in de praktijk tot de situatie waarbij honderden miljoenen (900 mln.) per jaar moeten worden teruggevorderd bij de toeslagaanvragers. De terugvordering vindt t+2 plaats, bij definitieve toekening. Het nieuwe toeslagensysteem wordt dit t+1.(klopt dit?)
In de AWIR is geregeld dat een aanvraag binnen een termijn van zes weken moet zijn verwerkt. Het moment van aanvraag is grote kwetbaarheid. De 900 miljoen navordering is confrom de regelgeving niet volledig aan te duiden als fraude. Het is immers moeilijk aan te tonen dat een schatting moetwillig (def Fraude).
De aanvrager moet bij de Kinderopvang toeslag een schatting maken van het inkomen, het aantal uren opvang, de uurprijs van de opvang. Voor dienst Toeslagen is het lastig te controleren of er daadwerkelijk voor het aantal opgegeven uren opvang is genoten. Daarbij komt dat het hoogte de hoogte van inkomen en uurprijs veelal pas bij definitieve toekenning bekend is. Inmiddels heeft de betrokken aanvrager allang het toeslag bedrag op de rekening staan. Hetzelfde geldt voor de huurtoeslag waarbij de kwetsbaarheden ook bij de hoogte van het inkomen, de hoogte van de huur en eventuele servicekosten zitten. Daarbij komt dat de

gezinssamenstelling van belang is voor de bepaling van het recht en hoogte van de toeslag. De gezinssamenstelling is belangrijke informatie die wordt bijgehouden in de gemeentelijke basisadministraties. Geconstateerd is dat de gemeentelijke basis administraties (GBA)
Kwetsbaarheden

2 Huidige situatie

2.1.1 *Inleiding*[1]

In het Hoofdlijnenakkoord van het tweede kabinet Balkenende (2003) is afgesproken per 1 januari 2006 een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie in te richten voor de uitvoering van de bestaande en beoogde inkomensafhankelijke toeslagregelingen inzake zorg, wonen en kinderen. De achtergrond om voor de Belastingdienst te kiezen als uitvoerder was dat de Belastingdienst de beschikking heeft over inkomensgegevens en als organisatie 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 gelijkenis vertonen met het voorlopige teruggaafproces van de inkomstenbelasting (IB) dat goed via massale processen uit te voeren is. Vanaf 2005 voert de Belastingdienst de kinderopvangtoeslag uit. Op 19 april 2005 hebben de minister van VROM en de staatssecretaris van Financiën besloten dat het verantwoord was om de uitvoering van de huursubsidie over te dragen aan de Belastingdienst. Deze overdracht is samengevallen met de start van de zorgtoeslag. Het kindgebonden budget wordt sinds 2008 door Belastingdienst/Toeslagen uitgevoerd.

2.1.2 *IBO Vereenvoudiging toeslagen*

In 2008 en 2009 werd onderzoek gedaan naar vereenvoudiging van toeslagen omdat de uitvoering van toeslagen veel problemen kende. Dat had deels te maken met aanloopproblemen en deels met in het complexe karkater van regelingen. Het IBO richtte zich er op om de regelingen minder complex te maken. Het IBO concludeerde dat de complexiteit van de regelingen 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:

- procesvereenvoudigingen (bijv. gebruik van basisregistraties)
- aanpassing in de toeslag zelf (bijv. normering uurprijs minder opvangtoeslag, genormeerde huurprijs)
- maatregelen die de gevolgen voor de uitvoeringsproblematiek beperken (bijv. uitsluitend uitbetalen op rekening aanvrager)

Inmiddels zijn een aantal voorstellen uit het IBO overgenomen. In het Belastingplan 2012 wordt bijvoorbeeld uitbetalen op ''en rekeningnummer voorsgeteld.

2.1.3 *Toeslagenproces volgens de AWIR*[2]

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 de kindertoeslag (vanaf 2009 kindgebonden budget; deze wordt grotendeels ambtshalve toegekend) begint het proces met een aanvraag (elektronisch of op papier) door de burger. Op die aanvraag geeft de burger de huishoudsituatie aan, de draagkracht (optelsom van de geschatte jaarinkomens die meetellen) en een opgave van de toeslagspecifieke kosten (rekenhuur, kosten kinderopvang e.d.). De Belastingdienst ontvangt de aanvraag en berekent, als alle gegevens aanwezig zijn, het *voorschot*. De burger ontvangt hiervan een beschikking.

[1] Dit onderdeel is overgenomen uit de IBO Vereenvoudiging Toeslagen, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2008 – 2009, nr. 1
[2] idem

Als zich gedurende het jaar wijzigingen in de omstandigheden (bijvoorbeeld wijziging van inkomen) van de burger voordoen, geeft deze de wijziging door (op papier of elektronisch) aan de Belastingdienst. Dit is verplicht als wijzigingen leiden tot een lagere toeslag. De Belastingdienst verwerkt deze wijziging tot een nieuw voorschot en een nieuwe beschikking.
Begin december wordt de toeslag door de Belastingdienst *automatisch gecontinueerd* naar het volgende jaar. Dit gebeurt op basis van de gegevens zoals die bij de Belastingdienst bekend zijn. Dit is inclusief het door de burger geschatte inkomen dat geïndexeerd wordt met een door de betrokken departementen overeengekomen percentage. Rond 20 december wordt het eerste voorschot van het nieuwe toeslagjaar betaald (het voorschot wordt altijd betaald in de maand die voorafgaat aan de maand waarin de kosten worden gemaakt).
Vanaf april komen de inkomens over het afgelopen jaar via de aangiften inkomstenbelasting beschikbaar. De loongegevens komen vanaf februari beschikbaar. Niet eerder dan nadat de inkomensgegevens uit de aangiften zijn verwerkt worden de toeslagen *definitief toegekend*. Voor de burger kan dit betekenen dat hij nog een nabetaling krijgt of geld terug moet betalen. Wanneer de situatie gelijk blijkt aan de door de burger opgegeven situatie heeft de definitieve toekenning geen financiële consequenties. Voor burgers met een inkomen onder het afbouwtraject van de toeslag heeft een afwijking tussen schatting en definitief geen gevolgen omdat zij dan nog steeds de maximale toeslag ontvangen13.
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 te verrekenen als een bedrag moet worden terugbetaald. Dit kan dan (een aantal 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 of dat 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 voorafgaand aan het verstrekken van het voorschot. Dit komt bijvoorbeeld omdat vaak gegevens niet direct juist geadministreerd staan. Denk hierbij aan de aanvraag huurtoeslag voor een huis waar men nog niet woont, maar wel toeslag voor nodig is vanaf het moment van de verhuizing om de huur te kunnen betalen. Alles van tevoren controleren is niet alleen onmogelijk, maar zou ook teveel tijd kosten. 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 klant en dat toezicht later wordt uitgeoefend.

2.1.4 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 (gehele) huishouden (aanvrager, partner en medebewoners) dat in een woning woont, en verder van de hoogte van de huurprijs. De gemiddelde huurtoeslag vergoedt gemiddeld circa 1/3 van de huur die de aanvragers betalen. De inkomensgrens voor deze toeslag is het laagst.[3]
Ongeveer 1,3 miljoen huishoudens ontvangt een huurtoeslag. In de meerjarenramingen voor de huurtoeslag blijft het aantal ontvangers ongeveer gelijk. Desondanks was er in 2011 sprake van een tekort van ongeveer 100 miljoen in het programma budget. De huurtoeslag is na de kinderopvang toeslag het meest vatbaar voor (systeem) fraude. In 2011 was er sprake van een programma budget (bruto) van 2,6 miljard (bruto) en 2,2 miljard (inclusief terugbetalingen).

[3] IBO 2009

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

Kinderopvangtoeslag
De kinderopvangtoeslag is in 2005 ingevoerd. De doelstelling van de toeslag is de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken door de toegankelijkheid van de kinderopvang te vergroten. Hierdoor wordt de arbeidsdeelname bevorderd. Men heeft recht op de kinderopvangtoeslag als men gebruik maakt van kinderopvang en beide partners inkomen hebben uit arbeid of behoren bij een bij wet aangewezen doelgroep. Sinds 2007 wordt het werkgeversdeel, dat inkomensonafhankelijk is, rechtstreeks door de Belastingdienst uitbetaald. Aan het werkgeversdeel zijn geen voorwaarden met betrekking tot het inkomen verbonden. Voor de 'doelgroepers' geldt dat zij het werkgeversdeel van UWV of gemeente ontvangen. Dit is de toeslag waarbij het voorschot in principe het meest wijzigt. Waar bij de huur- en zeker de zorgtoeslag de kosten gedurende het jaar veelal vaststaan, wijzigt het aantal uren kinderopvang vaak. [5] Vanaf 2013 wordt deze toeslag afhankelijk van het aantal gewerkte uren. De kinderopvang is het meest vatbaar voor fraude. Grote fraude zaken hebben betrekking op de kinderopvangregeling; veelal is hier sprake van systeemfraude. Het verantwoordelijke ministerie SZW heeft een programmabudget van 2,9 miljard (bruto) en 2 miljard (netto, inclusief terugbetalingen en werkgeversbijdrage).
Kindgebonden budget
Het kindgebonden budget is in 2008 ingevoerd. De doelstelling van de toeslag is het geven van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen die gebaseerd is op draagkracht. Men heeft recht op het kindgebonden budget als men 1 of meer kinderen heeft die jonger zijn dan 18 jaar en men kinderbijslag ontvangt. In 2011 heeft 1,1 miljoen huishoudens recht op het kindgebondenbudget. Het programmabudget bij het ministerie van SZW bedraagt 1,2 miljard (bruto) en 1 miljard (netto, inclusief terugbetalingen). Het kindgebondenbudget is minst gevoelig voor fraude omdat deze ambtshalve wordt toegekend.
Uitvoeringskosten
In de onderstaande tabel worden de uitvoeringskosten van de toeslagen weergegeven.

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

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

[4] IBO 2009
[5] IBO 2009

2.1.5 *Fraude in cijfers*

De beginjaren van Toeslagen kenmerkten zich door de nadruk op dienstverlening. De eerste jaren 2005, 2006 stond de aandacht voor fraude op een laag pitje. Daarna is fraudebestrijding onderdeel gaan uitmaken van de werkzaamheden van toeslagen maar had geen prioriteit. Hierdoor is te verklaren waaorm het moeilijk is om aan cijfers te komen over fraude bij toeslagen. Er zijn weinig harde cijfers (mede veroorzaakt door een ingewikkeld registratiesysteem). Voor wat betreft de omvang in euro's kan er enkel geschat worden.
De afdeling Misbruik en Oneigenlijk gebruik (15 medewerkers) ontvangt en signaleert per jaar 150 -200 gevallen van potentiële fraude van minimaal € 10.000,-. Toeslagen heeft en capaciteitsclaim van 27.000 bij de FIOD (dit jaar meer HOEVEEL). De FIOD behandeld ca. 20-30 individuele zaken en ca. 5 grote zaken per jaar. Een zaak kan zich bijvoorbeeld richten op een aanvrager, een bedrijf of één persoon die ID-fraude pleegt.
Indien een toeslag tot een te hoog bedrag is toegekend, wordt het teveel toegekende bedrag teruggevorderd. Als daarbij sprake is van verwijtbaar gedrag, kan daarover een boete worden opgelegd. Bij bedragen boven de € 10.000 vindt dan ook een toetsing plaats of strafrechtelijk moet worden opgetreden (AAFD-richtlijn, DGB2011/4014M). Gaat het om bedragen boven de € 125.000 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 en de € 125.000 wordt gewogen wat de meest effectieve strategie is, waarbij de hoofdregel is dat de zaak administratief wordt afgedaan (met boete). 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.

Op dit moment worden 160 dossiers met een belang van ca. 40 miljoen behandeld in het strafrecht. Hiervan gaat het om zeven (is niet te splitsen),met ruim 2200 onderliggende BSN's, met een belang van minimaal 3 miljoen. Het bedrag huurtoeslag/zorgtoeslag ligt feitelijk hoger, omdat ook in de kinderopvangtoeslag zaken in een aantal gevallen sprake is van huurtoeslag/zorgtoeslag zaken. De meeste aanmeldingen zien op een schadebedrag strafrecht in 2008-2010, maar er loopt ook een aantal oudere jaren.
Een ruwe schatting van de *geconstateerde* fraude en belang per toeslagjaar levert het volgende op:

Voor 2008: € 4 miljoen
2008: € 11 miljoen
2009: € 11 miljoen
2010: € 11 miljoen
2011: € 3 miljoen

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 12 HT/ZT, met een totaal belang van € 15 miljoen. Ook daar ligt het accent op de jaren 2008-2010

2.1.6 *Terugvorderingen*

PM

2.1.7 *Reeds genomen maatregelen*

AWIR

In c.q. gelijktijdig met het Belastingplan 2012 zijn de volgende maatregelen opgenomen, die per 1 januari 2012 moeten ingaan (geldt voor alle Awir-regelingen):

- betalen op één rekeningnummer (afschaffen geclusterd betalen)
- afschaffen 10% regeling
- afschaffen herleiden inkomen bij overlijden aanvrager of partner
- het verhogen van boetes voor niet of niet tijdig verstrekken van inlichtingen dan wel bij vertrekken onjuiste gegevens
- verlenging aanvraagtermijn

Huurtoeslag

In 2009 is, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2008, de passendheidstoets in de huurtoeslag afgeschaft (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 voor:

- bedrijfsruimte
- garage
- onderhuur

Er wordt wetswijziging voorbereid voor de volgende maatregelen in de huurtoeslag (beoogde inwerkingtreding 1 januari 2013):

- vereenvoudiging definitie meerpersoonsoudernhuishouden
- afschaffen van hardheidsbeleid inzake begrip verzamelinkomen
- afschaffen van hardheidsbeleid op huishoudsamenstelling

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.

Met *misbruik* wordt bedoeld het gebruik van de Wet kinderopvang op een wijze die op grond van deze wet niet is toegestaan. Met *oneigenlijk gebruik* wordt bedoeld het gebruik van de Wet kinderopvang dat wel is toegestaan, maar in strijd is met de doelen van deze wet: het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg door gebruik te maken van kwalitatief goede kinderopvang. Daarnaast kan er ook sprake zijn van on*bedoeld gebruik.* Dit is een vorm van gebruik die wel overeenkomt met de doelstelling van de wet, maar desalniettemin niet door de wetgever werd beoogd ten tijde van de ontwikkeling van de wet. Hierbij kan gedacht worden aan het formaliseren van het soort opvang dat voor invoering van de wet vanzelfsprekend in familiare kring plaatsvond, bijvoorbeeld door de grootouders van de op te vangen kinderen.

Het ministerie van OCW heeft daarom medio 2008 een verkenning laten uitvoeren door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) naar de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik in de gastouderopvang[6]. Daarnaast is in de periode na invoering van de wet door de verantwoordelijke ministeries van OCW en SZW, in de reguliere overleggen met Belastingdienst/Toeslagen en GGD-Nederland informatie uitgewisseld over de risico's op misbruik, oneigenlijk gebruik en onbedoeld gebruik. Dit betreft zowel de risico's in de gastouderopvang als in de andere vormen van kinderopvang. In het navolgende wordt een overzicht gegeven van deze risico's en van de maatregelen die zijn genomen, of binnen een overzienbare termijn genomen zullen worden, om deze risico's terug te dringen.

De aard van het hier besproken onderwerp maakt het niet mogelijk om betrouwbare informatie te verkrijgen over de omvang van het misbruik, het oneigenlijk gebruik en het onbedoelde gebruik. Degenen die zich hieraan schuldig maken zijn immers doorgaans niet bereid om mee te werken aan informatievergaring over deze vormen van gebruik. Dit betekent ook dat het niet goed mogelijk is aan te geven wat het effect is (geweest) van de hierna beschreven maatregelen. Slechts op een beperkt aantal onderdelen kan een indicatie worden gegeven van deze effecten. Om toch tot een enigszins objectieve waardering te kunnen komen van deze maatregelen, is daarom aan de SIOD gevraagd te beoordelen of de verantwoordelijke ministeries in de afgelopen jaren voldoende adequaat hebben gereageerd op signalen van misbruik, oneigenlijk gebruik en onbedoeld gebruik. De SIOD is tevens gevraagd aan te geven welke risico's nog onvoldoende zijn ingedamd en de komende jaren nog bijzondere aandacht vereisen.

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:

1. *Het aantal uren toeslag dat kan worden aangevraagd wordt gemaximeerd..*
   Met ingang van … is het aantal uren toeslag dat per maand en per kinderopvangsoort kan worden aangevraagd gemaximeerd op 230 uur. Dit is gebaseerd op een 40-urige werkweek vermeerderd met ….uren reistijd **(check AMvB)**. Met ingang van ….wordt dit maximum verder ingekaderd. Vanaf dat moment kan maximaal 230 uur kinderopvangtoeslag per maand worden aangevraagd voor alle vormen van opvang tezamen.

[6] Gastouderopvang en kinderopvangtoeslag, Risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, 1 september 2008.

2. *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 **PM** [ ] Deze nieuwe maatregel gaat in per….

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. De registers bleken te vaak niet up-to-date en waren bovendien niet altijd voldoende toegankelijk. Daarmee bestond een groot risico op het onrechtmatig verkrijgen van toeslagen.

Maatregel: Er komt één 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. De minister van SZW is verantwoordelijk voor het functioneren van dit register als systeem en de gemeenten zijn verantwoordelijk gebleven voor de feitelijke registratie van kinderopvangvoorzieningen in dit register. Het LRK is bovendien 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. Belastingdienst/Toeslagen informeert de ouders hierover. Daarmee werd het risico teruggedrongen op niet terugvorderbare onterecht verkregen voorschotten[7].

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. Anders dan bij kindercentra werden bij gastouderbureaus nauwelijks eisen gesteld aan de administratie of aan het betalingsverkeer. Betaling van ouders aan gastouders verliepen daarom veelal rechtstreeks. Ook aan de verplichte contracten tussen gastouderbureaus en ouders werden geen inhoudelijke eisen gesteld. Een aantal gastouderbureaus liet het

[7] In de jaren voor invoering van het LRK werd pas in het jaar t+1 vastgesteld of was voldaan aan de registratie-eis en moesten ouders als dat niet het geval was, soms grote bedragen terugbetalen. Deze bedragen bleken niet altijd invorderbaar.

daarom volledig aan de ouders en gastouders zelf over om afspraken te maken over opvanguren en opvangkosten. Bij navraag door Belastingdienst/Toeslagen bleek over deze opvanguren te vaak geen of onvoldoende informatie beschikbaar bij de gastouderbureaus.

Maatregel: Er worden eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus, aan het betalingsverkeer en aan de overeenkomsten tussen gastouderbureaus en ouders.
Met ingang van …. worden strenge eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus, aan het betalingverkeer en aan de inhoud van de overeenkomsten tussen gastouderbureaus en ouders[8]. Zo moet de administratie 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.

Het is daarom niet meer mogelijk dat ouders en gastouders afspraken maken over opvanguren en opvangkosten zonder tussenkomst van het gastouderbureau. Belastingdienst/Toeslagen kan desgewenst de administratie van een gastouderbureau opvragen en de inhoud ervan vergelijken met informatie die wordt opgevraagd bij ouders, gastouders en derden. Belastingdienst/Toeslagen doet dit ook, zowel steekproefsgewijs bij een groot aantal gastouderbureaus als in het geval er vermoedens zijn van misbruik. Als de administratie dan niet blijkt te voldoen aan de wettelijke eisen, of opvanguren bevat die feitelijk niet blijken te zijn afgenomen, kan (ook) het gastouderbureau hierop worden aangesproken. Zo zijn meer checks and balances ingebouwd die er toe moeten bijdragen dat ouders een juist aantal toeslaguren opgeven en die de pakkans verhogen als ouders dat niet doen.

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

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

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:

1. *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.
2. *De inkomsten van gastouders worden zichtbaar voor de Belastingdienst.*
   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 kan controleren of gastouders hebben voldaan aan hun verplichting tot opgave inkomstenbelasting.
3. *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. 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. Het is ook niet meer mogelijk dat personen zich uitgeven als gasouder die niet voldoen aan de eisen. Gastouders die (bijvoorbeeld) jonger zijn dan 18 jaar, niet voldoen aan de opleidingseisen of geen Verklaring omtrent gedrag kunnen overleggen, worden niet geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang. Tenslotte kunnen de gegevens in dit register worden gebruikt door de Belastingdienst ten behoeve van controles van opgaven inkomstenbelasting.

PM:

- Terugdringen van familie-gastouderopvang (onbedoeld gebruik)
- Het toezicht van de Belastingdienst op de rechtmatigheid van de toeslagen en het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang zijn gescheiden (SIOD-constatering)
- Handhaving niet goed mogelijk bij hoppende gastouderbureaus (al jaren doorn in het oog van GGD)
- Gastouderbureaus brengen soms hoge tarieven in rekening zonder dat ouders zich daarvan bewust zijn (politiek issue)

Belastingdienst Toeslagen (uitvoering)

2012
- id-fraude: aanpak via FIOD en OM
Die weg vol, dan:
- id-fraude via civiele vordering (procedure wordt nu ontwikkeld door BT samen met LKt Blauw en [redacted])
fraude met grondslag:
>10000: aanpak via FIOD en om
Die weg vol:

Vergrijpboete + terugvorderingsbeschikking
<10000: vooralsnog alleen terugvorderingsbeschikking

2013
Voorzien: verhoging vergrijpboete, inzet boeteinstrument op groep <10000 , en invoering van verzuimboete.

3 Beschrijving kwetsbaarheden

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

Onder het blokje systeem horen de volgende speerpunten thuis:
- werken in de actualiteit
- normering/ambtshalve toekenning
- vereenvoudiging wetgeving (terugwerkende kracht; afhandelen in zes weken etc.)
- harmonisatie inkomens- en vermogensbegrippen
- betrouwbare basisregistraties.

Onder het blokje relatie burger horen dan thuis:
- sanctiebeleid en compliance (één onderwerpen naar onze smaak);
- digitalisering klantcontact.

3.1 Overheid – burger

3.1.1 Kwetsbaarheden in de regelgeving

Deel van de Belastingdienst PM

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

Door burgers bij Toeslagen de indruk te geven dat alles wat zij opgeven voor zoete koek wordt aangenomen, zonder enige boete, zal zij zich minder geremd voelen om korte-termijn winst binnen te halen. "Gelegenheid maakt de dief", is een al een eeuwenoud gezegde. Uit onderzoek is gebleken dat er problemen (fraude) kunnen ontstaan wanneer de aantrekkingskracht van de onmiddellijke "beloning" zo groot

is, dat mensen er geen weerstand tegen kunnen bieden, ook al zijn de langetermijneffecten overduidelijk negatief. Vaak weten ze op het moment van de beslissing al prima dat deze op lange termijn onverstandig is [9]. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor de 80.000 Huurtoeslag ontvangers die jaar op jaar de totale huurtoeslag terug moeten betalen, wegens het onterecht aanvragen van deze toeslag.

De huidige vormgeving van de regeling speelt het korte termijn winst bejag in de hand. Voorbeelden hiervan zijn: met terugwerkende kracht een toeslag aanvragen, het gehele jaar door mutaties op de persoonlijke situatie doorvoeren en het snel toekennen van een toeslag binnen zes weken.

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

3.1.2 Werken in de actualiteit (inkorten; actie

Het recht op toeslagen is gebaseerd op de draagkracht van burgers. Voor de vaststelling van de draagkracht wordt uitgegaan van fiscale verzamelinkomen[10] van de burger in het berekeningsjaar.[11] Dit inkomen wordt enige tijd na afloop van het berekeningsjaar vastgesteld door de Belastingdienst, op basis van de inkomensgegevens uit de basisregistratie inkomen. Gedurende het berekeningsjaar wordt de toeslag uitgekeerd als voorschot op basis van een schatting van het inkomen van de burger. Dit 'werken in de actualiteit' heeft als belangrijk voordeel dat wijzigingen in het inkomen die gedurende het jaar bij burgers optreden ook direct (kunnen) worden vertaald in een hogere of lagere toeslag die aansluit op de draagkracht van het moment.

Met betrekking tot oneigenlijk gebruik en fraude heeft het werken in de actualiteit evenwel een belangrijk nadeel. Het blijkt voor burgers zeer lastig te zijn om een goede schatting te maken van hun inkomen. De kans op fouten is dus groot. 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 terugbetalingen en de nabetalingen na afloop van het berekeningsjaar. Het werken met een schatting van het inkomen maakt fraude en oneigenlijk gebruik aantrekkelijk omdat het eenvoudig is dit systeem te misbruiken en een te hoogvoorschot te krijgen door het inkomen laag te schatten. Na afloop van het jaar leidt dit weliswaar tot een terugbetalingsplicht bij de definitieve toekenning (overigens zonder heffingsrente). Deze terugbetaling kan echter worden gefinancierd door het verstrekken van een nieuw (te hoog) voorschot voor het volgende jaar. Dit creëert 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.

[9] "Rare jongens die Homo Sapiens, over de psychologische motieven achter onze economische beslissingen, Michiel Blom en Rik Dillingh, april 2011.
[10] Of, als er geen aanslag inkomstenbelasting is of wordt opgelegd: het belastbare loon.
[11] Het kalenderjaar waarop de toeslag betrekking heeft

De burger minder verantwoordelijk maken voor de schatting van het actuele inkomen

In het huidige toeslagenproces is de burger een grote verantwoordelijkheid toebedeeld als het gaat om de schatting van zijn actuele inkomen. Hij moet zelf deze schatting maken bij zijn initiële aanvraag voor een toeslag. Het door de burger geschatte inkomen wordt door de Belastingdienst/Toeslagen gebruikt voor de vaststelling van de hoogte van het voorschot. Zolang de burger het door hem opgegeven inkomen niet wijzigt blijft de Belastingdienst/Toeslagen ook uitgaan van het initieel door de burger opgegeven inkomen bij het automatisch continueren van het voorschot voor volgende berekeningsjaren. Ook als uit de definitieve toekenning blijkt dat zijn inkomen hoger of lager is dan geschat.
Voorbeeld: de burger vraagt huurtoeslag aan voor 2011 op basis van een door hem geschat inkomen van € 23.000 en ontvangt een voorschot huurtoeslag op basis van dat inkomen. Bij de definitieve toekenning blijkt dat zijn inkomen over 2011 niet € 23.000 was maar
€ 26.000 en moet hij toeslag terug betalen. Als de burger zelf geen wijziging heeft doorgegeven wordt zijn voorschot huurtoeslag automatisch gecontinueerd op basis van het door hem geschatte inkomen van € 23.000.
Het is mogelijk om de rol van de burger in dit proces terug te dringen. Niet de burger maar de Belastingdienst/Toeslagen maakt dan een schatting van zijn actuele inkomen bij het doen van de aanvraag om een toeslag. Bij de totstandkoming van de Awir werd ook uitgegaan van deze systematiek. De schatting kan worden gebaseerd op bij de Belastingdienst voorhanden zijnde 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 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.

Voorbeeld: de burger vraagt huurtoeslag aan voor 2011. Uit de meest recente inkomensgegevens (jaar 2009) uit de basisregistratie inkomen blijkt dat er in 2009 sprake was van een inkomen van 26.000. De burger ontvangt dan een voorschot huurtoeslag 2011 op basis van zijn inkomen in 2009 van 26.000. De Belastingdienst/Toeslagen gaat bij het automatisch continueren van zijn voorschot voor 2012 uit van het basisregistratie-inkomensgegeven uit 2010 .

Het door de Belastingdienst/Toeslagen geschatte inkomen hoeft niet per definitie beter te zijn dan het door de burger zelf geschatte inkomen. Het biedt ook geen garantie dat het aantal terugvorderingen of nabetalingen substantieel kleiner wordt. Het is wel een stap voorwaarts als het gaat om het terugdringen van het oneigenlijk gebruik en de kans op fouten. 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.

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.[12] 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.

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. Wanneer het vangnet ook tegengesteld werkt, dan zullen de positieve inkomenseffecten beperkt blijven, wat tegelijkertijd betekent in een budgetneutrale variant ook de negatieve effecten beperkt blijven.

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.

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

3.1.3 *Vergoeding van werkelijke kosten(wordt aangepast, inclusief toevoegen doorrekening; actie)*

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 (kindgebonden budget). Voordeel van deze systematiek 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 niet van nature 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:

1. Huurtoeslag
   a. *Onderscheid kale huur/servicekosten.* Er zijn vier soorten servicekosten die via de huurtoeslag (deels) worden vergoed[13] tot een maximum van 12 euro per post per maand. Omdat de hoogte van de feitelijk door de verhuurder in rekening gebrachte bedragen voor de servicekostenposten lastig te controleren is, is het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik groot.
   b. *Daadwerkelijke kale huur.* De huurtoeslag is gebaseerd op een door de aanvrager zelf opgegeven kale huur. De controle door de dienst Toeslagen gebeurt ex post op basis van door woningcorporaties verstrekte overzichten. Dit geeft gedurende het jaar ruimte voor oneigenlijk gebruik dmv het doorgeven van een verkeerde huur. Voor een deel van de populatie is er ook ex-post geen contra-informatie aanwezig zodat de toeslag uiteindelijk volledig is gebaseerd op informatie van de aanvrager. Hierdoor is het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik groot.
2. Kinderopvangtoeslag
   a. *Daadwerkelijk betaalde uurprijs.* De kinderopvangtoeslag is gebaseerd op het aantal afgenomen uren kinderopvangtoeslag en de betaalde (gemaximeerde) uurprijs. De controle door de dienst Toeslagen gebeurt ex post op basis van door kinderopvanginstellingen verstrekte overzichten. Dit geeft gedurende het jaar ruimte voor oneigenlijk gebruik dmv het doorgeven van een verkeerde uurprijs/aantal uren. Het is daarnaast lastig te controleren of de opgegeven uurprijs en het opgegeven aantal opgenomen uren ook daadwerkelijk afgenomen zijn. Dit vergroot het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik.
   b. *Afgenomen aantal uren kinderopvang.* Idem.

Wat kunnen we veranderen?
Het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag kan binnen het huidige stelsel door de rol van de burger kleiner

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

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 met verstrekkende gevolgen voor de kinderopvangmarkt en de participatiebeslissing. 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 (de Randstad) relatief 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.

Normering

1. Huurtoeslag
   a. *Normering servicekosten.* Dit kan voor alle huishoudens hetzelfde bedrag zijn, het is desgewenst ook mogelijk om te differentiëren tussen ouderen, gehandicapten en overige huurtoeslagontvangers. Dit voorstel is in 2009 niet aangenomen door de Kamer.
   b. *Normering huurtoeslag.* Hiervan zijn diverse varianten mogelijk die verschillen in de mate van verfijning: hetzelfde normbedrag voor alle huishoudens, differentiëren naar huishoudtype. Daarnaast is het ook mogelijk de huur te normeren op basis van de WOZ-waarde van de woning. In het IBO vereenvoudiging toeslagen en de heroverweging zijn op dit punt diverse varianten uitgewerkt.
2. Kinderopvangtoeslag
   a. *Normering uurprijs kinderopvang*. Het is mogelijk de uurprijs te normeren en te differentiëren tussen dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. In het IBO vereenvoudiging toeslagen is op dit punt een voorstel uitgewerkt.
   b. *Normering aantal uren kinderopvang*. Het is mogelijk het gebruik van kinderopvang te normeren door er vanuit te gaan dat iedereen een gemiddeld aantal uren kinderopvang gebruikt. Dit betekent tegelijkertijd dat niet meer getoetst (kan) worden hoeveel gebruik iemand maakt van kinderopvang, en dat ook dat mensen die nu geen gebruik maken van kinderopvang ook recht krijgen op toeslag. De toeslag compenseert niet meer voor gemaakte kosten kinderopvang, maar vormt een tegemoetkoming wordt voor alle werkende huishoudens met jonge kinderen, of deze nu kinderopvang gebruiken of niet.

Ambtshalve toekenning obv basisregistraties

1. Huurtoeslag
   a. *Servicekosten ambtshalve toekennen.* Het is niet goed mogelijk de servicekosten ambtshalve toe te kennen.
   b. *Huurtoeslag ambtshalve toekennen.* Het is niet goed mogelijk om voor de huurtoeslag een basisregistratie op te zetten met daarin de betaalde huren. Voor circa 75% van de huurtoeslagontvangers zou dit goed kunnen gaan, omdat ook in het huidige stelsel woningcorporaties de betaalde huren doorgeven aan de belastingdienst. Voor het overige deel, circa 25% van de

huurtoeslagontvangers, ligt dit lastiger omdat het daar vaak gaat om kleine verhuurders.

2. Kinderopvangtoeslag
   a. *Uurprijs ambtshalve toekennen*. Het is mogelijk om voor de uurprijs een basisregistratie op te zetten die wordt gevuld door de kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus. Kwaliteit en correctheid van de administratiekan worden geborgd door bijvoorbeeld van instellingen een accountantsverklaring te vragen.
   b. *Aantal uren afgenomen kinderopvang ambtshalve toekennen*. Idem voor het aantal afgenomen uren.

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

Door de huurtoeslag en het kinderopvangtoeslag te *baseren op genormeerde kosten* wordt het onmogelijk om misbruik en oneigenlijk gebruik te plegen door de daadwerkelijke kosten anders voor te doen dan ze daadwerkelijk zijn. Hier staat tegenover dat voorstellen op dit punt veelal gepaard gaan met grote inkomenseffecten (met uitzondering van de normering van de servicekosten in de huurtoeslag en de uurprijs in de kinderopvangtoeslag). Bij de kinderopvangtoeslag speelt daarbij dat door over te stappen op genormeerde kosten, alle huishoudens met jonge kinderen tot 12 jaar recht krijgen op kinderopvangtoeslag. Dit betekent een verdubbeling van de doelgroep en daarmee een verwatering van de middelen die nu omgaan in de kinderopvangtoeslag. Dit heeft negatieve participatie-effecten als gevolg. De variant uit de heroverweging waarin alle toeslagen worden samengevoegd tot één toeslag is een verregaande uitwerking van een toeslagenstelsel enkel op basis van genormeerde kosten.

3.1.4 ***Compliance en sanctiebeleid***

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. Hierbij past de kanttekening dat deze maatregelen ook tot tegengestelde uitkomsten kunnen leiden. Zo kan de compliance dalen na het toekennen van een boete omdat mensen het gevoel krijgen benadeeld te zijn en daarvoor compensatie proberen te krijgen.

Sanctiebeleid bij Toeslagen
De Belastingdienst/Toeslagen heeft de afgelopen jaren in het handhavingsbeleid de nadruk gelegd op PM (wat zijn de slimme oplossingen uit de tekst over

compliance?). Sanctiebeleid is terughoudend toegepast en heeft zich 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 heeft de afgelopen jaren geen bestuurlijke boetes uitgedeeld. Overtredingen vanaf 10.000 euro worden voor onderzoek overgedragen aan de FIOD/het OM. Dit is de afgelopen jaren PM maal gebeurd (update in cijfers, wellicht ook met uitsplitsing per jaar?)

De Belastingdienst/Toeslagen heeft bij toeslagen waarvan na controle is gebleken dat de aanvrager foute of onvolledige informatie heeft verstrekt, wel de hoogte van de toeslag aangepast. Dit is bijvoorbeeld gebeurd omdat volgens de GBA de aanvrager geëmigreerd is, de aanvrager toch een toeslagpartner heeft of de aanvrager niet verzekerd is voor de zorgverzekeringswet en daardoor geen recht heeft op zorgtoeslag. Onderstaande tabel laat het aantal meldingen zien.

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

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

PM tabel baseren op aantal toeslagen ipv meldingen

PM wijzigingen voor komende jaren (bijvoorbeeld bij KO)
PM beschrijving problemen sanctiebeleid ivm onduidelijke wetgeving.

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

Het UWV en de SVB hebben de mogelijkheid om bestuurlijke boetes te geven bij overtredingen, de gemeenten hebben deze mogelijkheid (nog) niet. 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[14].

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

[14] 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.

gegeven/ingediend. Uit deze tabellen blijkt dat het UWV en de SVB in veel gevallen bij fraude opleggen, bij het UWV is dit zelfs in driekwart van de gevallen.

Tabel 2: Overzicht boetes en aangiftes UWV[15]

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 3: Overzicht boetes en aangiftes SVB[16]

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

Vergelijking toeslagen met sociale zekerheid
In de sociale zekerheid heeft sanctiebeleid een veel grotere rol dan bij Belastingdienst/Toeslagen. Het UV en de SVB leggen in veel gevallen waar er een overtreding van de inlichtingenplicht wordt geconstateerd, wordt ook een boete op. De belastingdienst is hier de afgelopen jaren zeer terughoudend geweest.

PM update nav maatregelen komende jaren

Naast de ingezette maatregelen kan de Belastingdienst ook binnen de huidige regelgeving vaker een boete opleggen. Bijvoorbeeld in gevallen waarin toeslagontvangers een te hoge toeslag hebben ontvangen en de ontvanger geen, onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt is het nu al mogelijk om een boete te geven (zie bijlage voor boetebeleid).
Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer mensen niet verzekerd zijn voor de zorgverzekeringswet en toch een zorgtoeslag aanvragen, of wanneer mensen niet voldoen aan hun verplichting om gegevens met betrekking tot het gebruik van kinderopvang te overleggen. Dit zou ook beter passen in het kabinetsbeleid waarin fraude met uitkeringen met harde hand wordt aangepakt. Een intensievere inzet van sanctiebeleid maakt dat fraude niet meer loont, en kan burgers meer prikkelen om de juiste gegevens tijdig door te geven aan de Belastingdienst/Toeslagen.

3.1.5 Rente bij toeslagen (wordt aangepast DGFZ; actie

Huidige situatie
Op dit moment is de rente voor de Awir geregeld in artikel 27 van deze wet. Het tijdvak voor de rente vangt aan op 1 juli van het jaar volgend op het

[15] 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
[16] Cijfers hebben betrekking op de uitvoering van de AOW, ANW en AKW.

berekeningsjaar en eindigt op de dag van de dagtekening van de beschikking. De rente wordt enkelvoudig berekend. Voor het percentage wordt aangesloten bij de hoogte van de heffingsrente uit de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Of rente wordt vergoed of in rekening gebracht, is op dit moment niet afhankelijk van of de vertraging waardoor beschikkingen worden opgelegd na 1 juli van het jaar volgend op het berekeningsjaar komt door toedoen van de toeslaggererechtigde of door toedoen van de Belastingdienst/Toeslagen. In de praktijk is het echter beleid dat de Belastingdienst/Toeslagen geen rente in rekening brengt aan toeslaggerechtigden. Tevens geldt voor de toeslagen de invorderingsrente. Deze wordt wel toegepast in de praktijk. Als er bijvoorbeeld sprake is van een betalingsregeling dan moet de toeslaggerechtigde invorderingsrente betalen.

Probleemanalyse
Toeslaggerechtigden kunnen nu in principe een renteloos voorschot ontvangen van de Belastingdienst/Toeslagen. Beleid is dat hierover geen rente is verschuldigd en indien een eventuele terugvordering op tijd betaald wordt, is ook geen invorderingsrente verschuldigd. De invorderingsrente 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.

Oplossing
Het is denkbaar dat rente een extra prikkel zou kunnen vormen voor toeslaggerechtigden om hun schatting beter te maken en wijzigingen tijdig door te geven. Indien het percentage hoog genoeg is, wordt ook het bewust aanvragen van een te hoog voorschot onaantrekkelijk. De bestaande regeling zou hierin kunnen voorzien, alleen het bestaande beleid van het niet in rekening brengen van rente, hoeft daarvoor te worden aangepast..Voor de echte fraudeurs is het echter de vraag of zij zich laten afschrikken door het in rekening brengen van rente.

3.1.6 Betrouwbare basisadministratie.

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

Administraties met ex-ante controle gegevens
Het gaat hier om administraties die worden ingezet om aan de voorkant te controleren. Deze administraties worden op verschillende manieren gevuld. De Belastingdienst maakt gebruik van de loonaangiftes van bedrijven, het UWV maakt gebruik van de polis waarop het laatst verdiende loon staat en gemeenten zijn afhankelijk van de eigen burgers die zich aanmelden als inwoner. Al de genoemde administraties worden gevoed door externen die er belang bij hebben om opgenomen te zijn in de desbetreffende administratie. De belangen van deze derden kunnen uiteenlopen, en worden vaak naar eer en geweten opgevoerd. Echter, er is

ook groep die willens en weten de zaak anders voorstelt dan de werkelijkheid is. De kwetsbaarheid voor de verschillende overheidsorganisaties wordt vergroot door het onderling hergebruikt van de gegevens. Administraties worden aan elkaar gekoppeld ten behoeve van de controle op de gegevens die zijn opgevoerd door bijvoorbeeld een aanvrager van een toeslag. Gebleken is, uit de gevoerde gesprekken en geraadpleegde informatie, dat deze administraties niet 100 procent sluitend zijn. Gebruik van externe bestanden die niet up-to-date zijn, waarbij de verantwoordelijkheid van de betrouwbaarheid van de bestanden niet in handen van dienst toeslagen ligt, leidt tot een kwetsbare situatie.

In de Nederlandse gemeentelijke basisadministraties staan 400 duizend spookburgers' geregistreerd waarvan de gemeente het adres niet kent. Het systeem voor persoonsregistratie is niet waterdicht. Amsterdam spant de kroon met 11 procent VOW's (vetrokken, onbekend waarheen) in de GBA, Amstelveen volgt met 10 procent en in Den Haag en Rotterdam is van 8 procent van de GBA-ingeschrevenen niet bekend wat hun adres is. Overheid en bedrijfsleven zouden jaarlijks meer dan 100 miljoen euro mislopen doordat mensen zich aan een goede adresregistratie kunnen onttrekken om uitkerings- en andere fraude te plegen[17].

Het gaat hier vooral om het vaststellen van de gezinssituatie op basis van de NAW gegevens. Door dezelfde partijen wordt aangegeven dat het GBA niet geheel betrouwbaar is. De Belastingdienst heeft ook niet de beschikking over een andere bron voor NAW-gegevens om de gezinssamenstelling te controleren. Het al dan niet onderdeel uitmaken van een gezin heeft grote invloed op de hoogte van de toeslag en/of uitkering. Wanneer bij controle navraag wordt gedaan (een arbeidsintensieve handmatige handeling) blijkt de bewering van de aanvrager toch vaak te kloppen. Gedurende het jaar worden bijna een half miljoen afwijkingen geconstateerd. Dergelijke aantallen noodzaken Belastingdienst/Toeslagen om op basis van ervaring te bepalen welke afwijkingen daadwerkelijk onderzocht moeten worden18. De controle op de samenstelling van het huishouden is lastig. Er zijn vaak discrepanties tussen de opgave van de aanvrager en de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Overigens is de Belastingdienst niet de enige uitvoerder die met dit probleem kampt. Ook het UWV en controle- en opsporingsdiensten binnen de sociale zekerheid hebben informatie nodig over de aard van het huishouden.
Om recht te hebben op een toeslag moet daarnaast sprake zijn van rechtmatig verblijf in Nederland. De criteria hiervoor zijn voor de aanvrager en partner of medebewoners niet hetzelfde. Daarnaast is de contra-informatie (GBA en IND) om dit gegeven te controleren niet betrouwbaar. De onbetrouwbaarheid in de gegevens over de verblijfsstatus heeft tot gevolg dat enige duizenden toeslagen op grond daarvan onjuist worden vastgesteld. Het komt op jaarbasis ongeveer 6 000 keer voor dat de toeslag om reden van niet-rechtmatig verblijf wordt stopgezet. Controle aan de voorkant op basis van betrouwbare gegevens is van groot belang voor de effectiviteit van het toezicht. Hierdoor blijft de kans aannemelijk dat er onterecht een toeslag wordt uitgekeerd aan een aanvrager, maar dat volgens het "systeem" wel terecht is. Daarnaast leidt dit tot handmatig controles die zeer arbeidsintensief zijn.

Administraties met ex-post controle gegevens
Het gaat hier om administraties die worden ingezet om na de aanvraag controle uit te oefenen voor het bepalen van de definitieve toekenning van de toeslag. Voorbeelden hier van zijn de huurgegevens van woningbouwcorporaties en

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

particuliere verhuurder, polisadministratie van zorgverzekeraars, jaaroverzicht van de kinderopvanginstellingen en met banken voor het aanleveren van financiële gegevens van de aanvrager. Met deze organisaties heeft de Belastingdienst/dienst Toeslagen afspraken gemaakt over het aanleveren van de benodigde gegevens. Ook hier geldt dat het overgrote deel van de betrokken organisaties de juiste gegevens aanlevert. Echter, kwaadwillende kunnen al dan niet in samenwerking met de genoemde organisaties onjuiste informatie aanleveren. Een onterecht hoog aantal kinderopvanguren of een te hoge huursom kan leiden tot fors hogere onterecht uitgekeerde toeslag. Deze vorm van fraude is zeer lastig te traceren en wordt ook wel systeemfraude genoemd.

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

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

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

In bijna alle werkprocessen van gemeenten speelt qua informatie de combinatie van persoons- en adresinformatie een rol. Of het nu gaat om het verlenen van vergunningen, het uitoefenen van toezicht, het tegengaan van vroegtijdig schoolverlaten, etc. persoons- en adresgegevens zijn nodig. Door deze informatie op een plek op te slaan en vandaar uit te distribueren naar de binnengemeentelijke afnemers, wordt allerlei dubbele opslag voorkomen. Dus kortom de efficiency binnen gemeenten neemt enorm toe.

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

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

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

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

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

Reductie van benodigde (gevens in) administraties
Door minder gebruik te maken van administraties wordt de kans op fouten ook minder. Dit pleit voor regelingen waarvoor een beperkt aantal gegevens door de aanvrager hoeft te worden overlegd. Het gaat hier vooral om het beperken van het aan ex-post administraties. Deze regelingen kenmerken zich door eenvoud, maar zijn daardoor wel minder gericht op de individuele situatie van de aanvrager van een regeling.[19]

Wat kan hieraan worden gedaan

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

Voorop staat dat de juiste burger moet beschikking krijgen op de juiste voorzieningen. De voor de Belastingdienst van belangzijnde basisadministraties vertonen kwetsbaarheden in de authenticiteit van de gegevens. Door gegevens voor specifieke doelgroepen als studenten, expats en andere nieuwkomers in een gemeente extra te controleren en niet automatisch jaarlijks te continueren zal de authenticiteit van de administratie worden verhoogd. Dit is van groot belang effectief en efficiënt optreden van een gemeente. Voor de dienst Toeslagen zou het mogelijk moeten worden om de 6 weken reactie termijn te kunnen verlengen. Ook gebruikers/beheerders van basisadministraties moeten onderling fouten gegevens terugmelden. Daarnaast bevelen we aan enkel gebruik te maken van reeds bekende gegevens voor het toekennen van een toeslag. Dit komt overeen met de aanbeveling die in het project Compacte Rijksdienst worden gedaan. Tenslotte moet het aantal gegevens soorten in de basisadministraties worden beperkt.

3.1.7 Harmonisatie van inkomens en- vermogensbegrippen(nog even laten staan)

Vermogensbegrippen

Huidige situatie
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 van de toeslagen alleen de huurtoeslag een vermogenstoets. Voor dit vermogen worden maatschappelijke (groene) beleggingen en beleggingen wel meegeteld. Er wordt daarmee 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 heeft het voornemen om voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget een vermogenstoets in te voeren met ingang van 1 januari 2013. Voor de vaststelling van de hoogte van het vermogen voor deze vermogenstoets wordt wel aangesloten bij box 3. Vanaf 1 januari 2013 ontstaan er dan ook drie verschillende situaties ten aanzien van de vermogenstoets: voor de huurtoeslag, voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget en voor de kinderopvangtoeslag.

Probleemanalyse
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.
Voor de nieuw in te voeren vermogenstoetsen wordt wel aangesloten bij de heffingsgrondslag bij sparen en beleggen, maar met een opslag. Dit zorgt ervoor dat de Belastingdienst/Toeslagen bij de uitvoering straks rekening moet houden drie verschillende situaties:

- Box 3 zonder maatschappelijke beleggingen en uitzonderingen voor de huurtoeslag
- Box 3 met een opslag voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget
- Geen vermogenstoets voor de kinderopvangtoeslag.

Voor toeslaggerechtigden zal het straks lastig vast te stellen zijn welk vermogen nu precies voor welke toeslag gebruikt moet worden. Het maken van fouten ligt hierbij dan ook op de loer. Ook voor de Belastingdienst/Toeslagen maakt het gebruik van verschillende vermogens de uitvoering complex.

Oplossing
Harmonisatie levert meer duidelijkheid op voor de burger waardoor deze minder fouten maakt. Dit geeft ook minder uitvoeringslast voor de Belastingdienst/ Toeslagen.
Een verandering is tweeledig. Ten eerste een harmonisatie van de vermogenstoets huurtoeslag naar box 3. Daarna kan worden overgegaan tot het harmoniseren van de vermogenstoeten van alle toeslagen: één model vermogenstoets te hanteren, dat is gebaseerd op het vermogen van box 3 in de fiscaliteit.

Inkomensbegrippen

Huidige situatie

Voor de inkomensbegrippen in de toeslagensfeer neemt de Awir de draagkracht van belanghebbende als uitgangspunt. Aan de hand van de draagkracht wordt bepaald of iemand in aanmerking komt voor een toeslag. Voor de bepaling van de draagkracht wordt het toetsinginkomen gebruikt: het verzamelinkomen of het belastbaar loon. Dit wordt voor alle toeslagen gebruikt om de definitieve toekenning vast te stellen. Er bestaan echter uitzonderingen op het toetsingsinkomen voor de huurtoeslag. Bepaalde inkomensbestanddelen kunnen dan op verzoek buiten beschouwing blijven. Deze uitzonderingen zijn opgenomen in artikel 2b van het Besluit op de huurtoeslag. Het gaat dan bijvoorbeeld om afkoopsommen van ouderdoms- of nabestaandenpensioenen.
Voorheen was het zo dat bij het aanvragen van een voorschot voor de verschillende toeslagen door de toeslaggerechtigde verschillende inkomens konden worden ingevuld. Dit werd dan recht getrokken bij de definitieve toekenning. Met de komst van het NTS wordt er ook bij het voorschot uitgegaan van een schatting die toeslagenbreed wordt gebruikt.

Probleemanalyse
De hardheidsclausule in de Awir waaruit voortvloeit dat in het Besluit op de huurtoeslag uitzonderingen zijn opgenomen voor bijzondere gevallen, is lastig uit te voeren voor de Belastingdienst/Toeslagen.
Hoewel het inkomensbegrip dat gehanteerd wordt, op de hierboven genoemde uitzondering voor de huurtoeslag gelijk is, geldt dit niet voor de hoogte van de maximale bedragen tot waar men recht heeft op een toeslag. Dit kan verwarrend zijn voor burgers. Het zal voor hen niet altijd duidelijk zijn waarom bij bijvoorbeeld de huurtoeslag een inkomen van 22.000 het maximum is, terwijl voor de kinderopvangtoeslag helemaal geen maximum geldt. Dit leidt echter in de meeste gevallen niet tot fouten of oneigenlijk gebruik.
Een ander probleem hierbij is dat voor veel burgers het schatten van hun verzamelinkomen erg lastig is. Het verzamelinkomen is een moeilijk begrip en veel burgers weten niet of het bruto of netto moet zijn en wat er precies binnen of buiten valt.

Oplossing
Het harmoniseren van het inkomensbegrip voor de huurtoeslag, oftewel het schrappen van de hardheidsclausule maakt de uitvoering voor de Belastingdienst/Toeslagen een stuk eenvoudiger.

In de tabel hieronder worden de verschillen in vermogens- en inkomensbegrippen weergegeven.

Tabel 1: Regelingen met expliciete vermogenstoets (bedragen afgerond, 2012)

		Inkomensdoelgroep (verzamelinkomen)[1]	Vergoeding voor	Vermogensbegrip	Maximaal vermogen (huidig)	Ma ver (vc
Huurtoeslag	alleenst	tot €22.000	huur	bij benadering	€21.000	€2
	paar	tot €30.000		box 3	€42.000	€4
Kindg. budg.[1]	alleenst	tot €48.500	kosten kinderen	box 3	geen	€1
	paar	tot €48.500			geen	€1
Zorgtoeslag	alleenst	tot €35.000	zorgpremie	box 3	geen	€1
	paar	tot €51.000			geen	€1

[1] Bij kindgebonden budget uitgegaan van huishouden met twee kinderen jonger dan 12 jaar.

4 Voorstellen om het misbruik en oneigenlijkgebruik Toeslagen te verminderen

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

Hieronder volgt bulletsgewijs de maatregelen volgen uit de voorgaande hoofdstukken:

Overheid – burger:

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

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

Regeling - identiteit:

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

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

5 Conclusies

6 Bijlage 1: Taakopdracht

Bijlage 2: samenstelling werkgroep
Bijlage 2: lijst van geïnterviewden

Verdieping van de huidige cijfers over terugbetalingen 2011

Terugvordering huurtoeslag 2007

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

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

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

Terugvordering huurtoeslag 2008

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

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

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

Terugvordering huurtoeslag 2009

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

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

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

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

Terugvordering zorgtoeslag 2007

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

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

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

Terugvordering zorgtoeslag 2008

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

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

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

Terugvordering zorgtoeslag 2009

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

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

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

Wat kunnen we veranderen:

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

Effecten:

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

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

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

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

Toeslagsoort	Huurtoeslag	Zorgtoeslag	Kinderopvangtoeslag	Kindgebonden budget
Actuele beleidsdiscussie / voorgenomen maatregelen	Taakstelling 100 mln in 2011, oplopend tot 157 mln in 2015 Invulling: verlagen toeslag voor duurdere woningen. Dit prikkelt mensen om te kiezen voor een goedkopere huurwoning	Taakstelling van 3,1 miljard structureel door: - Verlagen bedrag - Sneller afbouwen - Vermogenstoets voor box3 + 80.000	Taakstelling van 775 miljoen in 2015 door: - Koppeling aan gewerkte uren - Niet indexeren uurprijs - Verlaging subsidievoet, voor hoge inkomens vervalt subsidie voor eerste kind - Vaste eigen bijdrage per maand De koppeling aan gewerkte uren is een maatregel tegen oneigenlijk gebruik: nu is het nog zo dat je met één gewerkt uur maximaal recht op kinderopvangtoeslag hebt.	Taakstelling van 250 miljoen in 2015 door: - Niet-indexeren 2012-2015 - Beperken tot 2 kinderen - Invoering vermogenstoets In 2012 wordt de taakstelling gemitigeerd door een budgettaire verschuiving tussen kinderbijslag en kindgebonden budget.
Uitvoering en uitvoeringskosten[20]	€ 58 miljoen	€ 100 miljoen	€ 37 miljoen	€ 18 miljoen
Procesbeschrijving van voorschot tot definitief toekennen[21]	Aanvraag leidt tot voorschot dat vòòr de maand waarop de lasten zien wordt uitbetaald. In T+1 eindafrekening bij definitieve toekenning (1/7 of 1/12). De aanvraag wordt voor onbeperkt aantal jaren gedaan en in beginsel automatisch gecontinueerd. Aanvragen kunnen tot 1 april T+1 worden gedaan behoudens uitstel	Disharmonisatie door van Huurtoeslag afwijkende vermogenstoets m.i.v. 2013.	Disharmonisatie m.i.v. 2012 geen aanvragen meer met terugwerkende kracht.[22] M.i.v. 2012 hogere boetes en m.i.v. 2013 boetes bij niet muteren[23].	Disharmonisatie door van Huurtoeslag afwijkende vermogenstoets m.i.v. 2013

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

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

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

Bijlage PM

Boetebeleid Toeslagen

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

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

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

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

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

Opzet: 2.500 euro