

Outline bestrijding fraude bij toeslagen (en vt?)

1. Aanleiding

Helaas komt fraude met toeslagen en voorlopige teruggaven de laatste tijd regelmatig in het nieuws. Fraude op verschillende niveaus, van georganiseerde misdaad tot individuele burgers. Van praktijken die raken aan oneigenlijk gebruik tot het gebruik van de Belastingdienst als 'flappentapper'. Het betreft voorvallen met een grote impact, die een bredere problematiek blootleggen en de houdbaarheid van het stelsel ondermijnen. Houdbaarheid in termen van draagvlak, maar ook in budgettair opzicht. Vakministers bleken genoodzaakt tot ombuigingen elders als gevolg van overschrijdingen bij de toeslagen. Fraude verergert deze problematiek. Deze 'two-pager' gaat in op de fraudegevoeligheid van het stelsel en schetst daarna een route voor de korte en een route voor de lange termijn. Het is de bedoeling deze twee lijnen in de Fiscale Agenda aan de Kamer te presenteren.

2. Fraudegevoeligheid van het stelsel

De toeslagen zijn gebaseerd op de materiewetten- en hebben als overkoepelende kaderwet- de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Een uitgangspunt van de Awir is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de actuele inkomenssituatie van de burger en de kosten die hij op dat moment heeft. Daarom wordt uitbetaald door middel van voorschotten. Om aan te kunnen sluiten bij de actuele inkomenssituatie moet de burger zelf een schatting maken van zijn inkomen. De Belastingdienst/Toeslagen kan het daadwerkelijke inkomen immers pas achteraf vaststellen en niet in het toeslagjaar zelf.

De Awir heeft als uitgangspunt om met de uitbetaling door middel van voorschotten zoveel mogelijk aan te sluiten op de actuele inkomenssituatie van de burger en de kosten die hij op dit moment heeft. De burger moet een schatting maken van het inkomen.

Inkomensafhankelijke regelingen zijn vaak ingewikkeld. Ze kennen vele grondslagen die relevant zijn voor de hoogte van de toeslag. Deze grondslagen zijn vaak moeilijk of in het geheel niet te controleren. Daar komt nog bij dat de massaliteit van de doelgroepen effectieve handhaving van deze regelingen lastig maakt, en kennen moeilijk of niet te controleren, voor de hoogte van de toeslag relevante grondslagen. Door de massaliteit van de doelgroep maakt dat effectieve handhaving van deze regelingen lastig. Daarnaast maakt de combinatie van de hoogte van de uit te keren bedragen en de voorschotsystematiek van de Awir-Awir maakt fraude aantrekkelijk.

In de analyse van de fraude (en dus ook in de aanpak daarvan) zijn drie niveaus te onderscheiden:

- Het niveau van de AWIR (principes van bevoorschotten en eigen verantwoordelijkheid voor mutatie);
- Het niveau van de regelingen binnen het stelsel (want waar grondslagen en aanspraken veel ruimte bieden tot fraude, blijft toezicht dweilen met de kraan open);
- Het niveau van het toezicht (hoe passend is het toezicht qua omvang en gerichtheid, gezien de risico's, welke (econometrische) modellen kunnen worden gehanteerd om toezichtsinspanning te alloceren, welke informatiebronnen kunnen als signaal voor fraude worden benut etc. .

Knelpunten

Niveau AWIR

- Bevoorschotting

- Een toeslag wordt maandelijks uitgekeerd als voorschot. Pas na het toeslagjaar kan het inkomen over het toeslagjaar worden bepaald. Dit betekent dat de schatting van de burger van het inkomen in het toeslagjaar leidend is voor de hoogte van het voorschot. Er is weinig ruimte om de

heeft opmaak toegepast: Lettertype: (Standaard) Arial, 10 pt

heeft opmaak toegepast: Lettertype: (Standaard) Arial, 10 pt

Met opmaak: Inspringing: Links: 0,08 cm, Geen opsommingstekens of nummering

rechtmatigheid van de toeslag te onderzoeken, dit komt onder meer door de wettelijke beslistermijnen (wet dwangsom). Wettelijke beslistermijnen (wet dwangsom!) zorgen ervoor dat weinig ruimte is om de rechtmatigheid van de toeslag te onderzoeken.

- Werken in de actualiteit Actualiteit:

Een toeslag speelt in op de actuele situatie van mensen met lage inkomens. (niveau AWIR principe); hierdoor wordt controle aan de poort bemoeilijkt. (AWIR principe) Burgers moeten muteren als hun recht afneemt, maar het is voor de Belastingdienst/Toeslagen niet op voorhand zichtbaar of het recht afneemt. Daarmee weet de Belastingdienst/Toeslagen dus ook niet of de burger dit tijdig, voor het einde van het jaar, heeft doorgeven.

burgers moeten muteren als hun recht afneemt, maar niet zichtbaar of zij dat tijdig doen, voor einde jaar. Meerdere rekeningnummers mogen: hierdoor heeft de aanvrager zelf geen overzicht (toeslag) muteren als hun recht afneemt, maar niet zichtbaar of zij dat tijdig doen, voor einde jaar.

- Meerdere rekeningnummers mogen

De aanvrager heeft hierdoor zelf minder overzicht (de ene toeslag gaat bijv. rechtstreeks naar de kinderopvanginstelling, terwijl de burger de andere toeslag gewoon zelf op zijn rekening krijgt gestort). Hierdoor kan er feitelijk ook niet gesaldeerd worden. Salderen houdt in dat wanneer je bij de ene toeslag nog wat moet terugbetalen, de andere niet bevoorschot wordt; hierdoor heeft de aanvrager zelf geen overzicht (toeslag gaat bijv. rechtstreeks naar KO instelling) en kan er niet gesaldeerd worden: als je bij de ene toeslag nog wat moet terugbetalen, de andere niet bevoorschotten). (niveau AWIR Principe)

Niveau regeling

- Grondslagen zijn deels niet verifieerbaar:

Er is niet altijd een harde bron zoals een basisregistratie waar gegevens geverifieerd kunnen worden (niveau stelsel). Bijvoorbeeld bij de kinderopvang KO toeslag in de g Gastouderopvang kun je niet verifiëren of opvang daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en of er daadwerkelijk betaald is voor opvang. Wat wel geverifieerd kan worden, is of alle partijen (ouder, gastouder en bemiddelingsbureau) opvang hebben geadmistreerd en of er betaalverkeer heeft plaatsgevonden. PM andere toeslagen

Niveau toezicht

De focus bij de Belastingdienst/Toeslagen is vooral gericht op het efficiënt verwerken van aanvragen en het flexibel verwerken van doorgegeven wijzigingen. Bv. waardoor bij twijfel over de rechtmatigheid van aanvragen, krijgt de doelmatigheid al gauw voorrang. Ook de hiervoor gemelde items werken in de actualiteit en meerdere rekeningnummers mogen, hebben invloed op het toezicht.

(burgers moeten muteren als hun recht afneemt, maar niet zichtbaar of zij dat tijdig doen, voor einde jaar. Meerdere rekeningnummers mogen: hierdoor heeft de aanvrager zelf geen overzicht (toeslag gaat bijv. rechtstreeks naar KO instelling) en kan er niet gesaldeerd worden: als je bij de ene toeslag nog wat moet terugbetalen, de andere niet bevoorschotten). (niveau AWIR Principe)

3. Aanpak korte termijn

De te grote fraudegevoeligheid van de toeslagen geeft aanleiding om op drie niveaus concrete maatregelen te nemen/voor te bereiden om fraude terug te dringen.

Met opmaak: Inspringing: Links: 0,08 cm, Geen opsommingstekens of nummering

heeft opmaak toegepast: Lettertype: (Standaard) Arial, 10 pt

heeft opmaak toegepast: Lettertype: (Standaard) Arial, 10 pt

Met opmaak: Inspringing: Links: 0,08 cm, Geen opsommingstekens of nummering

Met opmaak: Inspringing: Links: 0 cm

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Cursief

Met opmaak: Inspringing: Links: 0,08 cm, Geen opsommingstekens of nummering

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Cursief

Met opmaak: Geen opsommingstekens of nummering

Met opmaak: Genummerd + Niveau: 1 + Nummeringstijl: 1, 2, 3, ... + Beginnen bij: 1 + Uitlijning: Links + Uitgelijnd op: 0,63 cm + Inspringen op: 1,27 cm

heeft opmaak toegepast: Lettertype:

De voorstellen die zijn gedaan in het IBO-rapport "Vereenvoudiging toeslagen" (Kamerstukken II, 2009/10, 31580, nr.3) geven een eerste aanzet tot vereenvoudiging van het stelsel. Eerder was overeenstemming bereikt om een aantal van deze voorstellen per 1 januari 2011 uit te gaan voeren. Door de val van het vorige kabinet zijn ze echter blijven liggen. Ik stel voor om deze voorstellen alsnog door te voeren. Het gaat dan onder meer om vereenvoudigingen in de sfeer van de huurtoeslag en de zorgtoeslag alsmede het schrappen van enkele ingewikkelde regels in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Ook het ~~verruimen~~ (???) van de aanvraagtermijn voor een toeslag behoort tot deze voorstellen.

De aanpak van fraude vraagt ook om een extra inzet van de Belastingdienst. De controle zou meer gericht moeten zijn op controle aan de voorkant, zodat het minder makkelijk wordt om onterecht aanspraak te maken op een voorschot. In de hiervoor aangekondigde fiscale agenda zal ik hier dieper op ingaan.

Daarnaast extra inzet BD (meer gericht op controle aan voorkant) → fraudebrief. PM Capaciteit kleinere overheid.

4. Aanpak Lange termijn

Indien de De genoemde IBO- voorstellen per 1 januari worden doorgevoerd is dat een goede eerste stap, maar lang niet voldoende om de fraude en complexiteit bij de toeslagen uit te bannen. (pm brug) Het kabinet moet het aandurven een verder te denken over aanpak waarbij het stelsel in de volle breedte wordt gezien, waar het moet als mogelijk vergezocht zelfs over de 'chinese muur' tussen toeslagen en belastingen.

Wel belangrijk om verder op te pakken. In een interdepartementaal beleidsonderzoek worden met benutting van de bestaande inzichten uit bijvoorbeeld de IBO toeslagen en de heroverweging toeslagen beleidsopties voorbereid om de toeslagen fraudebestendiger te maken voor de langere termijn.

In de werkgroep kindregelingen wordt op verzoek van politieke vierhoek al invulling aan de lange termijn aanpak fraude KOT. In die werkgroep kan het fraudeargument duidelijker worden meegewogen.

Ter indicatie wel een aantal onderwerpen waaraan bij aanpassing van het stelsel kan worden gedacht worden (pm misschien wat algemener formuleren):

- Voorschotten. De beslistermijnen zijn te kort om de rechtmatigheid van de aanvraag vooraf te controleren. Vooral bij ~~terugwerkende kracht~~ aanvragen met terugwerkende kracht is dit een probleem. De wet dwangsom dwingt tot (te) snel handelen.
- Normeren grondslagen. Normeren betekent minder controleren. De hoogte van de huurtoeslag is afhankelijk van de hoogte van de reële huurprijs. De gegevens-uitwisseling met verhuurders is gigantisch. Huren normeren op basis van een ander (makkelijk toetsbaar) criterium, ~~gedacht kan worden aan het aantal bewoners,~~ vermindert de toezichtslast en administratieve lasten fors. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het aantal bewoners.
- Volume beperking. Minder toeslag uitbetalingen betekent minder controle. De zorgtoeslag kan worden omgebouwd: nominale premie kan omlaag en tariefaanpassing in de inkomstenbelasting kan plaatsvinden. Dit geeft 5 miljoen minder aanvragers. Het kindgebonden budget kan omgezet worden naar een kinderkorting in de inkomstenbelasting (1 miljoen minder toeslagaanvragers). Kinderopvangtoeslag ombouwen in de inkomensafhankelijke combinatiekorting (500.000 minder toeslagaanvragers). Minder toeslag uitbetalingen betekent minder controle. De zorgtoeslag kan worden omgebouwd: nominale premie omlaag en tarief aanpassing in IB. Geeft 5 miljoen minder aanvragers. KGB omzetten naar kinderkorting in de IB (1 miljoen minder toeslagaanvragers). Kinderopvangtoeslag ombouwen in de IACK (500.000 minder toeslagaanvragers).
- Vermogenstoets. Het verschil tussen vergissen en het plegen van fraude kan graduëel zijn. In het huidige stelsel zijn er in de toekomst verschillende vermogenstoetsen (huurtoeslag, zorgtoeslag, KGB). Dit gebrek aan eenduidigheid leidt tot fouten door toeslagaanvragers.

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Vet

Met opmerkingen ☐ Waarom een vraagteken: dat is toch gewoon één van de maatregelen uit het IBO?

heeft opmaak toegepast: Lettertype: (Standaard) Arial, 10 pt

heeft opmaak toegepast: Lettertype: (Standaard) Arial, 10 pt

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Cursief

5. Fiscale Agenda

Zelf zal ik er alles aan doen om binnen de gegeven kaders van een kleinere overheid het toezicht door de Belastingdienst aan te scherpen. Omdat het systematische misbruik niet eenvoudig via *meer toezicht* aan de achterkant te bestrijden is, zullen ook andere wegen bewandeld moeten worden. Daarom vraag ik mandaat *om* in de Fiscale Agenda langs bovengenoemde twee lijnen aan de Kamer te berichten. Daarin zal mede verwijzend naar *de* reeds lopende trajecten bijzondere aandacht worden besteed aan de *kinderopvangtoeslag-KOT* gegeven het feit dat binnen de toeslagen het frauderisico daar het grootst is. PM FRI (conctrole voorkant, 1 rekeningnummer etc.)

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Cursief

Bijlage Kinderopvangtoeslag

In de uitvoering is de kinderopvangtoeslag problematisch. De volgende problemen doen zich voor.

Grondslag uren: Het aantal afgenomen uren is een grondslag voor de hoogte van de toeslag, maar is niet feitelijk te controleren door Toeslagen. Het is onmogelijk bij elke kinderopvang instelling te posten. De controle van het aantal afgenomen uren is **het**de controleren van een papieren werkelijkheid. Als de jaaropgaaf klopt met het aantal aangevraagde uren dan is geen andere conclusie mogelijk dan dat de opvang heeft plaatsgevonden. Het komt voor dat uren worden geclaimd in vakantieperiodes voor een BSO die dicht is. Daarnaast kent de regeling geen 'countervailing powers' om de uren aanvraag te beknotten. Sterker, de systematiek nodigt uit te overvragen. Gastouderbureau (meer bemiddelingskosten) en vraagouder (meer toeslag) worden er allebei beter van. Dit leidt ook tot het probleem van blokuren. **Blokuren.** Kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus brengen niet de daadwerkelijke opvanguren in rekening, maar de beschikbaren opvanguren.

Voorbeeld. Ouders brengen een kind 10 uur per dag naar de dagopvang, maar moeten aan het kindercentrum € 75 betalen. Dat is de prijs voor 12 uur, twee blokken van 6 uur. Dit staat zo in het contract. De kinderopvangtoeslag is ongeveer 70% van de kosten. De ouder krijgt dus 70% van € 75 = € 52,50 vergoed. De resterende eigen bijdrage is € 22,50. Als van de werkelijke uren opvang wordt uitgegaan dan is de prijs € 75 voor 10 uur opvang en dat komt neer op € 7,50 per uur. Voor de toeslag is de maximale uurprijs echter € 6,25. De vergoeding wordt dan 70% van € 62,50 = € 43,75. De eigen bijdrage is in dat geval € 31,25. Bij spreiding van het aantal uren over blokuren vermindert dus de eigen bijdrage. Een verschil van bijna 40%.

In de gastouderopvang zien we dat in 2010 door veel gastouderbureaus het aantal opvanguren met 22% is uitgebreid om zo de verlaging van de uurprijs kinderopvangtoeslag van € 6,10 naar €5,- op te vangen. Een probleem in de compliance dreigt. Goedbedoelende gastouderbureaus, instellingen etc. doen zichzelf tekort t.o.v. calculerende collega's en worden uit de markt geconcentreerd.

Te betalen kosten. Om voor toeslag in aanmerking te komen moeten er kosten gemaakt zijn. Ook hier controleert Toeslagen alleen een papieren werkelijkheid. Te controleren is of er kosten in rekening zijn gebracht, niet of er daadwerkelijk betaald is.

Redelijk aantal uren. Volgens de wet geeft één uur arbeid in een jaar recht op 230 uur per maand kinderopvangtoeslag. Uit de ex ante uitvoeringstoets over koppeling uren arbeid en kinderopvang blijkt dat een efficiënte koppeling van arbeidsuren en kinderopvanguren niet mogelijk is.

Geen deregistratie. De animo bij gemeenten om malafide kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus te uit het register kinderopvang te schrappen is laag. De bureaus blijven actief.

Uit het bovenstaande blijkt dat de uitvoering te maken heeft met een niet te controleren schijnwerkelijkheid. Deze schijnwerkelijkheid is alleen op te heffen door een **stelselwijziging**.

Met opmerkingen Vind dit wel een heel vergaande opmerking.