



Ministerie van Financiën

MEMO

Maatregelen ten behoeve van een fraudebestendiger en eenvoudiger toeslagensysteem

Inleiding

SZW heeft Fin verzocht een inventarisatie te maken van maatregelen die het toeslagensysteem fraudebestendiger en eenvoudiger maken. In dit memo noemen we een aantal maatregelen die hieraan kunnen bijdragen. Het betreft onder meer aanbevelingen uit het IBO-rapport 'Vereenvoudiging toeslagen' uit 2009 en uit het NIBO-rapport 'Fraudebestendigheid toeslagen' uit 2011. Daarnaast noemen we enkele nieuwe maatregelen. Tevens benoemen wij voor- en nadelen van de maatregelen en prioriteren wij deze met behulp van een score voor wat betreft de fraudebestendigheid. Ook besteden wij, waar mogelijk in dit korte tijdsbestek, aandacht aan de uitvoerbaarheid, de effecten op het beleid en de budgettaire effecten. Het overzicht wordt vooraf gegaan door een korte inleiding op de fraudebestendigheid van het toeslagensysteem.

Aard en omvang van de De fraudegevoeligheid in het toeslagensysteem

Omvang - ~~Fraude~~ beperkt

Er wordt – net als met andere inkomensregelingen – gefraudeerd met toeslagen. Kenmerkend voor toeslagen is dat burgers een financiële tegemoetkoming kunnen krijgen op voorschotbasis. Deze voorschotten zijn mede gebaseerd op gegevens van de burgers zelf en het GBA. Dat maakt de toeslagen kwetsbaar voor fraude. Zo vooraf merken wij op dat fraude met toeslagen, in perspectief bezien van het totale proces, slechts op beperkte schaal plaatsvindt. Volgens de Auditdienst Rijk valt het aantal gevallen waarin de toeslag niet rechtmatig wordt uitgekeerd binnen de toegestane marges. is bij toeslagen in het verleden systeemfraude geconstateerd. Dit houdt in dat groepen criminelen via een combinatie van identiteitsfraude, katvangers en oplichting gebruik proberen te maken van de systematiek van het betalen van voorschotten. Daarop zijn maatregelen genomen om deze fraude tegen te gaan. Naar aanleiding van de fraude met toeslagen door Bulgaren, zijn verdere maatregelen genomen. Over de omvang van de fraude met toeslagen kan geen zinnige uitspraak worden gedaan. Fraudeurs zoeken steeds nieuwe wegen. Wel kan worden geconstateerd dat Alshet aandeel vastgestelde fraude en oneigenlijk gebruik als percentage van het totaal aan uitgekeerde toeslagen is het aandeel fraude en oneigenlijk gebruik beperkt is. Desalniettemin is de politieke impact van fraude

[Redacted] Fiscale

Zaken

Inlichtingen

[Redacted]

[Redacted]@minfin.nl

Datum

25 maart 2014

Rubriek

Inventarisatie maatregelen voor een fraudebestendiger toeslagensysteem

Auteur

[Redacted]

Van

[Redacted] Fiscale
Zaken

Met opmerkingen [Redacted]; [Redacted] dit is dus wat wij in het gesprek aangaven. Daar kunnen wij op een dergelijke termijn niets over zeggen. Ik zag de verderop in de tekst daarnaar vraagt. Het zijn ideeën die nog getoetst moeten worden op uitvoerbaarheid en kosten. Dat is niet even met een pennestreek te regelen.

met toeslagen groot gelet op de absoluut forse bedragen die er mee gemoeid zijn en het idee van de rijksoverheid als pinautomaat.

Onbegrip burger Frustraties over het huidige toeslagenstelsel

Ondanks dat het toeslagensysteem in algemene zin goed functioneert en er inmiddels een flink aantal maatregelen is genomen om het stelsel fraudebestendiger te maken, leven er nog steeds een aantal frustraties. Aan de kant van de burger betreft dit vooral het feit dat van hem verwacht wordt op eigen initiatief wijzigingen in zijn persoonlijke situatie (bijvoorbeeld in het inkomen) aan de Belastingdienst door te geven, terwijl hij meent dat de Belastingdienst al over deze gegevens beschikt. Dit leidt tot nalatigheid en onbegrip. Aan de kant van de Belastingdienst geldt dat de dienst wordt afgerekend op actuele gegevens waar hij niet over beschikt en waarvoor de Belastingdienst weer afhankelijk is van de burger. De scheidslijn tussen het maken van fouten, oneigenlijk gebruik en fraude binnen het toeslagstelsel is dun wat een effectieve handhaving moeilijk maakt. Tot slot zijn de mogelijkheden om voorschotten bij toeslaggerechtigden met weinig inkomensbronnen terug te vorderen (wat het beeld van de rijksoverheid als pinautomaat in het leven heeft geroepen) beperkt. Dit is nog complexer in buitenslandssituaties.

Oorzaken problematiek toeslagenstelsel

Wij onderkennen grofweg vijf oorzaken die het toeslagenstelsel fraudegevoelig maken, namelijk;

- 1) De voorschotsystematiek op basis van actuele gegevens aangeleverd door de burger. De voorschotsystematiek maakt het toeslagenstelsel inherent fraudegevoelig doordat de controle op die gegevens in de meeste gevallen (vwb het inkomen in alle gevallen) pas achteraf kan plaatsvinden.
- 2) Onvoldoende harde contra-informatie. Met name bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag wordt de tegemoetkoming gebaseerd op werkelijk gemaakte kosten waarover geen harde contra-informatie beschikbaar is. Dergelijke elementen maken het stelsel extra fraudegevoelig.
- 3) Complexiteit van het toeslagenstelsel, zowel in wetgeving (grondslagen) als in uitvoering (als gevolg van veel wijzigende omstandigheden), is een belangrijke bron van onbegrip en frustraties. Door de complexiteit wordt de scheidslijn tussen fouten, oneigenlijk gebruik en fraude dun, goedwillende burgers die fouten maken en echt kwaadwillende fraudeurs dun.
- 4) Massaliteit van het uitvoeringsproces leidt tot een kleinere 'pakkans', hetgeen uitnodigt tot fraude.
- 5) Beperkte mogelijkheden van terugvordering van uitbetaalde voorschotten met name bij burgers met weinig inkomensbronnen en in buitenslandssituaties.

Met opmerkingen []: Er staat een morele en juridische muur van beton tussen goedwillende burgers die fouten maken en fraudeurs.

Bestaande fraudemaatregelen

De laatste jaren zijn er diverse fraudemaatregelen genomen, waarvan een deel pas onlangs in werking is getreden. De effecten hiervan zijn nog niet meetbaar. Per 1 januari 2014 gelden de volgende antifraudemaatregelen:

- De termijn om te beslissen over het verlenen van een voorschot naar aanleiding van een nieuwe toeslagaanvraag is verlengd van acht naar dertien weken. Deze termijn kan nogmaals met dertien weken verlengd worden.
- Er wordt geen voorschot verleend als de Belastingdienst onvoldoende informatie heeft over de aanvrager.

- Er wordt geen voorschot verleend aan iemand die in de vijf jaar vóór de aanvraag strafrechtelijk is veroordeeld of aan wie een vergrijpboete is opgelegd. Hetzelfde geldt bij strafrechtelijke veroordeling en vergrijpboetes van de partner of de medebewoner. Deze maatregel moet nog inwerking treden.
- Er wordt geen voorschot verleend bij aanvragen met terugwerkende kracht ingediend na 1 april van het jaar t +1.
- Er wordt geen voorschot verleend indien de belanghebbende, zijn partner of een medebewoner niet of niet tijdig aangifte inkomstenbelasting heeft gedaan.
- Bij gerede twijfel aan woon- of verblijfplaats (vertrokken onbekend waarheen of adres in onderzoek) wordt de uitbetaling van een voorschot stopgezet.
- Bij stop-en-betalacties (ANPR-acties) kan een auto ook in beslag worden genomen voor openstaande toeslagschulden.
- Per 1 december 2013 geldt dat toeslagen slechts op één bankrekening worden uitbetaald die op naam van de rechthebbende zelf staat.

Maatregelen

1. Toeslagen baseren op een vastgesteld inkomen in plaats van op het actuele inkomen (t-2)
2. Normeren van grondslagelementen
 - 2a. Normeren van de huurprijs
 - 2b. Afschaffen servicekosten als grondslag
 - 2c. Normeren uurprijs en aantal uren kinderopvang
 - 2d. Fixatie huishoudenpositie
3. Woonplaats- en identiteitsfraude voorkomen door overeenstemming feitelijke situatie met het GBA
4. Kinderopvang
 - 4a. Toekenning kinderopvangtoeslag bij gastouderopvang afschaffen
 - 4b. Aanbodfinanciering kinderopvang
5. Kindgebonden budget
 - 5a. Kindgebonden budget in kinderbijslag integreren
 - 5b. Uitzonderingen kindgebonden budget afschaffen
6. Zorgtoeslag
 - 6a. Afschaffen van de zorgtoeslag
 - 6b. Toeslagen rechtstreeks uitbetalen aan instellingen
 - 6c. Aanvragen zorgtoeslag via zorgverzekeraar
7. Afschaffen hardheidsclausule vermogenstoets
8. Beperking terugwerkende kracht
9. Elk jaar automatische check juistheid gegevens
10. Terugdringen terugvorderingen
 - 10a. Maximaal verrekenen
 - 10b. Uitkeren 90% van voorschot
 - 10c. Uitstel van betaling inkorten
11. Buitenland
 - 11a. Geen voorschot voor toeslaggerechtigden niet woonachtig in Nederland
 - 11b. Europese gegevens uitwisseling

1. Toeslagen baseren op een vastgesteld inkomen (t-2) in plaats van op het actuele inkomen

Een vanuit fraudeperspectief voor de hand liggende optie is om af te stappen van het actuele inkomen als basis voor de in aanmerking te nemen draagkracht. De basis voor de draagkracht wordt dan het laatst bekende inkomen dat door de Belastingdienst is vastgesteld, ofwel het meest actuele BRI-inkomensgegevens. Deze inkomensinformatie is doorgaans 1,5 tot 2 jaar oud. Door niet langer uit te gaan van het actueel inkomen wordt de voorschotsystematiek afgeschaft. De toekenning en uitbetaling geschiedt dan op basis van eens vastgestelde gegevens. Hiermee wordt het niet langer mogelijk te frauderen met nog niet geverifieerde gegevens. Ook de problematiek van de terugvorderingen is dan grotendeels voorbij. Voor de uitvoering is deze werkwijze ~~vele malen~~ eenvoudiger uit te voeren.

~~Het Een nadeel hiervan t-2 is dat het voor de aanspraak op toeslag gehanteerde inkomen en vermogen niet langer naadloos aansluit bij de actuele draagkracht van de burger. Dit kan met name bij plotselinge inkomensstijging (student gaat werken) of inkomensdaling (iemand wordt werkloos) een probleem zijn. Bij een budgettaire neutrale invoering leidt de optie tot forse inkomenseffecten. Voor de grootste uitschieters zou een vangnet moeten worden geïntroduceerd, vergelijkbaar met het vangnet dat ooit in de huursubsidie bestond, die ook de t-2-methodiek kende. Zo'n vangnet is weer complex voor de uitvoering. Daarnaast is echter, de overgang van het actueel inkomen naar een t-2 systematiek is een grootscheepse transitie die meeruitgaven aan programmageld met zich mee brengt. Het inkomen van toeslaggerechtigden kan twee jaar geleden anders zijn dan nu en zal over de breedte lager zijn. Een budgettair neutrale vormgeving lijkt mogelijk, maar dan nog zal er sprake zijn van een inkomenshervreiding. Daarnaast zal t-2 een flinke overgangsproblematiek met zich brengen voor de uitvoering. Bij de overgang van de uitvoering van de t-2 naar de t-2 systematiek zal de uitvoering van de t-2 systematiek nog meer complex worden. Het is daarom niet aan te raden om de t-2 systematiek te implementeren.~~

Alternatief voor deze maatregel is om alleen het voorschot te baseren op het laatst vastgestelde inkomen (t-2), terwijl de definitieve afrekening over jaar t gebaseerd blijft op het inkomen in jaar t, eventueel in combinatie met een sociale leenfaciliteit als vangnet. Deze optie kent als nadeel dat er grote aantallen terugvorderingen en nabetalingen blijven bestaan.

2. Normeren van grondslagelementen

2a. Normeren van de huurprijs

De huurtoeslag is gebaseerd op de werkelijk gemaakte kosten, de werkelijk overeengekomen huur. Deze informatie is afkomstig van de aanvrager en harde contra-informatie bij de Belastingdienst ontbreekt. Dit is een risico want Daarmee komt bij dat de huurder en verhuurder kunnen een gedeeld belang hebben om een andere huurprijs door

Met opmerkingen [] : En is dan ook niet meer budgettair neutraal...

Met opmerkingen [] : We gaan na of dit waar is. Alleen voorschot t-2: Ik weet niet hoe lastig het is om bij een aanvraag in TVS het inkomen uit de BRI eraan te koppelen. Vragen we na bij BT.

Met opmerkingen [] : Is dat zo? Gaan we na.

Met opmerkingen [] : En is dan ook niet meer budgettair neutraal...

Met opmerkingen [] : Uitvoerbaarheid zou hier wel een punt kunnen zijn.

te geven dan de feitelijk gehanteerd wordt. Dit maakt het risico op onjuiste naleving en fraude bij deze toeslag extra groot. Normering van de huurprijs vermindert deze risico's bij de huurtoeslag aanzienlijk en maakt het stelsel niet alleen flink fraudebestendiger maar ook eenvoudiger uit te voeren en minder complex. De invoering van een genormeerde huurprijs gaat gepaard met flinke inkomenseffecten en vereist dus een overgangstermijn.

2b. afschaffen servicekosten als grondslag

De huurtoeslag kent naast de reële huurprijs ook een vergoeding voor de servicekosten als grondslag. Bij de servicekosten doen zich dezelfde problemen voor als bij de huurprijs zelf. Het belang van een tegemoetkoming in de servicekosten is echter veel kleiner. Daarom zou de servicekostencomponent geschrapt kunnen worden uit de subsidiabele huur. Deze maatregel leidt tot een geringe verbetering van de fraudebestendigheid en een kleine vereenvoudiging van de uitvoering. Inkomenseffecten die hierdoor ontstaan kunnen worden gemitigeerd door een lagere basishuur te berekenen.

2c. Normeren uurprijs en aantal uren kinderopvang

Ook de kinderopvangtoeslag is gebaseerd op de werkelijk gemaakte kosten welke door de aanvrager aan de Belastingdienst moeten worden verstrekt. Het gaat dan om het aantal afgenomen uren kinderopvang en de uurprijs van de kinderopvang. Harde contra-informatie ontbreekt ook hiervoor bij de Belastingdienst. Het risico op onjuiste naleving en fraude is dus ook bij deze toeslag extra groot. Een vaste (genormeerde) uurprijs voor kinderopvang levert dan ook een goede bijdrage aan de fraudebestendigheid en vereenvoudigt de uitvoering. Een bijkomende voordeel van een genormeerde uurprijs is dat marktpartijen met een hoog uurtarief worden gestimuleerd de tarieven te verlagen. Dat geeft een positief budgettair effect.

Deze maatregel kent ook nadelen. Ouders en kinderopvanginstellingen hebben geen prikkel om het aantal uren laag te houden. Zij kunnen het aantal contracturen fictief uitbreiden onder gelijktijdige verlaging van de tarieven. Daardoor verdienen zij met de ontvangen toeslag op ieder kinderopvanguur zolang de feitelijke uurprijs daarvan onder de genormeerde uurprijs ligt (kinderopvangtoeslag).

Daarom zou normering van de uurprijs gecombineerd moeten worden met een normering van het aantal uur kinderopvang waarvoor men kinderopvang kan aanvragen. Op deze wijze worden beide grondslagen genormeed en wordt de prikkel in het systeem om het aantal uren kinderopvang uit te breiden weggenomen. Beide maatregelen in onderlinge samenhang bieden een oplossing om het gat aan contra-informatie wat betreft deze gegevens te dichten en geven een flinke impuls aan de fraudebestendigheid van het systeem. De uitvoering is gebaat bij de vereenvoudiging die dit me zich brengt. Bij normering van uurprijs en aantal uren kinderopvang is sprake van een stelselwijziging met omvangrijke inkomenseffecten.

2d. Vast peilmoment huishoudsituatie

De huishoudsituatie van een toeslaggerechtigde, zijn partner en (voor de huurtoeslag) eventuele medebewoner kan veranderen gedurende het toeslagjaar. In de huidige situatie wordt van toeslaggerechtigden verwacht dat zij deze wijzigingen aan de Belastingdienst doorgeven. De praktijk leert echter dat wijzigingen in de persoonlijke situatie in veel gevallen om sterk om sterk uiteenlopende redenen niet worden doorgegeven. Naast het niet doorgeven van wijzigingen in het inkomen leidt ook het niet doorgeven van wijzigingen in de huishoudsituatie tot grote aantallen nabetalings en terugvorderingen. Door de huishoudsituatie op een vast peilmoment te fixeren wordt de hoeveelheid aan mutaties teruggedrongen en zal het aantal terugvorderingen verminderen. Op

deze wijze wordt het frauderisico beperkt en de uitvoering vereenvoudigd. Een nadeel is dat de aanspraak op de toeslag niet meer aansluit op de actuele omstandigheden en naijlt. Zo krijgt een ouder bijvoorbeeld niet direct recht op kinderopvangtoeslag als zij na de peildatum een kind krijgt. Deze maatregel kan dan ook niet zonder vangnet voor schrijnende gevallen. Dat vangnet doet een deel van de uitvoeringswinst weer teniet.

3. Woonplaats- en identiteitsfraude voorkomen door overeenstemming feitelijke situatie met het GBA

De GBA heeft als basisregistratie een centrale rol bij de toekenning van toeslagen. Een niet optimaal functionerend GBA kan de mogelijkheden om binnen het toeslagenstelsel te frauderen flink vergroten. Inmiddels is een aantal maatregelen getroffen die zien op de aanvrager van een toeslag teneinde de mogelijkheden van fraude met woonplaats of identiteit te verminderen. Hiervoor is al geregeld dat als er twijfel is of iemand op wel een bepaald adres woont, de uitbetaling van de toeslag kan worden opgeschort.

Een ander aspect van woonplaats- en identiteitsfraude is de problematiek van 'alleenstaande' ouders c.q. eenpersoonshuishoudens die feitelijk wel een partner hebben, hetgeen echter niet als zodanig wordt herkend omdat hij/zij zich op een ander GBA-adres heeft laten inschrijven. Aanvullend op de reeds getroffen maatregelen rondom GBA-fraude zou geregeld kunnen worden dat als in deze situaties gerede twijfel bij de gemeente bestaat over het woonadres van een vermeende partner, de gemeente dit aan kan grijpen om verder onderzoek naar te doen met eventueel als gevolg, het opschorten van de uitbetaling van de toeslag van de "alleenstaande".

4. Kinderopvang

4a. Toekenning van kinderopvangtoeslag bij gastouderopvang afschaffen

De gastouderopvang is een fraudegevoelig onderdeel van de kinderopvang. Dit komt met name door het informele karakter van deze vorm van opvang en het als gevolg daarvan ontbreken van iedere vorm van harde-contra-informatie over het al dan niet daadwerkelijk afnemen van het aantal uren-gastouderopvang-. Uitsluiting van deze vorm van kinderopvang voor de kinderopvangtoeslag leidt tot een besparing in de uitvoeringskosten en tot aanzienlijke reductie van het frauderisico. Wel verwachten wij inkomenseffecten als gevolg van deze maatregel.

4b. Aanbodfinanciering kinderopvang

In plaats van de bestaande financieringssystematiek voor de kinderopvang zou het budget van de kinderopvangtoeslag ook kunnen worden uitgekeerd aan de kinderopvanginstelling, in combinatie met een eigen bijdrage van de ouders. Met het vervangen van kinderopvangtoeslag door een systematiek van aanbodfinanciering wordt de facto één van de meest fraudegevoelige toeslagen afgeschaft. De marktwerking uit het huidige stelsel blijft gehandhaafd: ouders kiezen zelf bij welke aanbieder hun kind wordt opgevangen en aanbieders concurreren met elkaar voor het aanbieden van opvang. Uiteraard kan ook worden gekozen voor volledig publieke bekostiging. Dat leidt dan wel tot meerkosten en dekkingsvraag.

Een alternatief op aanbodfinanciering direct aan kinderopvanginstellingen is een financiering van de kinderopvang door de gemeente. Door gemeenten verantwoordelijk te maken voor de kinderopvang zal de kwaliteit van het toezicht naar verwachting verbeteren. De kinderopvangtoeslag komt ook in deze

Met opmerkingen ☐: Dit is toch – hoop ik – al staand beleid van BZK?

Met opmerkingen ☐: Is toch ook aanbodfinanciering alleen anders vormgegeven.

variant te vervallen. Voor nader onderzoek kan naar het Zweedse systeem worden gekeken.

5. Kindgebonden budget

5a. Kindgebonden budget koppelen aan kinderbijslag

Kindgebonden budget en de kinderbijslag kunnen worden samengevoegd tot één inkomensregeling die vervolgens gezamenlijk wordt uitgevoerd door de SVB.

Dit kan op twee manieren. Ofwel het kindgebonden budget kan inkomensafhankelijk worden gemaakt en als een plus in de kinderbijslag worden geïntegreerd. Ofwel het kindgebonden budget wordt als een inkomensafhankelijke kop op de kinderbijslag uitbetaald door de SVB, op basis van door de Belastingdienst aangeleverde inkomensgegevens van t-2. Deze maatregelen zijn aantrekkelijk omdat het aantal kindregelingen hiermee wordt teruggebracht (vereenvoudiging) en als er wordt gekozen voor de tweede variant de fraude met inkomen wordt teruggedrongen en er minder terugvorderingen zullen zijn.

Met opmerkingen ☐: Is wel belangrijk dat het één regeling wordt: anders blijven twee verschillende betaalsystematieken (na afloop kwartaal en voorschot) bestaan. Lijkt me niet uitvoerbaar voor SVB (of voor BT).

5b. Uitzonderingen kindgebonden budget (voor 16- en 17-jarigen) afschaffen

Het recht op kindgebonden budget is gekoppeld aan het recht op kinderbijslag.

Het kindgebonden budget bevat een uitzondering voor ouders van 16- en 17-jarigen die voor deze kinderen geen kinderbijslag ontvangen. Deze uitzondering geldt bijvoorbeeld wanneer deze niet genoeg uren school genieten of studiefinanciering ontvangen. Als de ouders echter voldoen aan de voorwaarden voor het kindgebonden budget omdat ze niet meer dan een bepaald eigen inkomen per kwartaal hebben, maken zij toch aanspraak op het kindgebonden budget. De SVB voert hiervoor ieder kwartaal een toets uit. Deze uitzondering maakt de uitvoering complex. Afschaffing van deze uitzondering leidt tot een besparing in de uitvoeringskosten bij de SVB, tot vermindering van fraude bij het kindgebonden budget en tot een vereenvoudiging van de regelgeving rondom het kindgebonden budget.

6. Zorgtoeslag

6a. Afschaffen van de zorgtoeslag

Afschaffen van de zorgtoeslag leidt tot een aanzienlijke afname van de kring van toeslaggerechtigden: de zorgtoeslag is qua aantallen en budget verreweg het grootst. De zorgtoeslag is op zichzelf afgezien van de frauderisico's die voor alle toeslagen gelden en inherent zijn aan de bevoorschottingssystematiek - weinig fraudegevoelig. De zorgkosten zijn namelijk genormeerd. Het wegnemen van de massaliteit van de zorgtoeslag kan het uitvoeringsproces van de Belastingdienst/Toeslagen flink vereenvoudigen. Het vervallen van de zorgtoeslag schept dan ook ruimte voor beter gericht toezicht op andere toeslagen.

Met opmerkingen ☐: Toezichtcapaciteit zit vooral op kot en huur.

Nu kan een verstoring in het geautomatiseerde proces van de zorgtoeslag potentieel 5 miljoen huishoudens burgers raken. Dat behoort tot dan tot de verleden tijd.

6b. Toeslagen rechtstreeks uitbetalen aan instellingen

Toeslagen worden in beginsel overgemaakt aan de toeslaggerechtigde. Het is denkbaar dit te wijzigen en de toeslag rechtstreeks uit te betalen aan de relevante instelling: het gaat dan doorgaans om de zorgverzekeraar, woningcorporatie of kinderopvanginstelling. Op deze manier wordt de stap van het betalen aan de burger waarna de burger het bedrag vervolgens moet overmaken aan de instantie overgeslagen. De maatregel vermindert in de beleving van de burger het rondpompen van geld. Dit houdt zowel een

vereenvoudiging in (de groep burgers die (rechtstreeks) een toeslag in geld ontvangt wordt veel kleiner) als dat deze maatregel hetde zorgtoeslag toeslagenstelsel fraudebestendiger maakt: fraudeurs krijgen geen geld in handen. De maatregel moet wel gepaard gaan met een aansprakelijkheid van de instellingen voor het terugbetalen van eventueel te veel uitbetaalde voorschotten rug te vorderen toeslagen. Bijvoorbeeld als gevolg van een mutatie in inkomen of huishoudsituatie gedurende het toeslagjaar. In die zin blijft er een rondpompen van geld bestaan tussen zorgverzekeraars en de Belastingdienst/Toeslagen. Verder kan een blokkerende bevinding zijn dat zorgverzekeraars werken met individuele polissen en de zorgtoeslag aan een huishouden wordt toegekend. Dit geeft complicaties in geval bijvoorbeeld een echtpaar met zorgtoeslag is verzekerd bij verschillende zorgverzekeraars. Ook doet de maatregel niets aan de gevolgen van mutaties lopende het jaar.

6c. Aanvragen toeslag via de zorgverzekering/woco/koi

In plaats van de verantwoordelijkheid bij de burger neer te leggen om een toeslag aan te vragen zou geregeld kunnen worden dat de aanvraag van een toeslag via eende derde private partij loopt waarmee de burger een contract is aangegaan voor het afnemen van diensten (de zorgverzekeraar, woningcorporatie of kinderopvanginstelling) loopt. Op deze manier heeft de Belastingdienst/Toeslagen meer houvast dat de aanvrager voor een toeslag in aanmerking komt en worden frauderisico's verminderd. Als het laatst bekende inkomen bij de Belastingdienst vervolgens wordt gebruikt om de toeslag wel of niet toe te wijzen, komt de burger er zelf niet meer aan te pas. Deze optie zadelt de instellingen op met forse uitvoeringslasten. Hier staat tegenover dat de toeslag ook rechtstreeks aan hen wordt uitbetaald en hun debiteurenrisico fors afneemt. Zo kan de problematiek van de wanbetalers bijvoorbeeld effectiever worden bestreden. Gevoelig punt van deze optie is dat maatschappelijk geaccepteerd moet worden dat een derde private partij inzicht krijgt in het inkomen en vermogen van hun klanten.

7. Afschaffen hardheidsclausule vermogenstoets

Enkele toeslagen kennen een vermogenstoets. Op dit moment is -aan die vermogenstoets een hardheidsclausule verbonden: bepaalde vermogens zijn uitgezonderd van die vermogenstoets. Het gaat dan veelal om schadevergoedingen voor enig leed (letselschade, Volendambrand etc.). Door de hardheidsclausule van de vermogenstoets af te schaffen vindt er een vereenvoudiging voor de uitvoering plaats. De maatregel levert geen grote bijdrage aan de fraudebestendigheid in strikte zin, maar vermindert wel de complexiteit van de uitvoering. Hierdoor worden ook de uitvoeringskosten beperkt. Daar staat tegenover de zieHge-schrijnende gevallen hierdoor worden benadeeld.

8. Beperking terugwerkende kracht

De mogelijkheid om met terugwerkende kracht een toeslag aan te vragen is fraudegevoelig, omdat de verstreken voorschottermijnen dan in een keer uitbetaald worden. In sommige gevallen kan het dan om zeer grote bedragen gaan. Voor de kinderopvangtoeslag is eerder een maatregel getroffen. Per 1 januari 2014 is de mogelijkheid om kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht aan te vragen beperkt tot de lopende maand en de drie voorafgaande maanden na 1 april van het jaar t+1. ????? wordt bedoeld: gedurende toeslagjaar lopende maand etc of na afloop toeslagjaar na 1 april?? Een

vergelijkbare beperking zou geïntroduceerd kunnen worden voor de zorg- en huurtoeslag en voor het kindgebonden budget. Bij de totstandkoming van het fraudewetsvoorstel eind 2013 is besloten dat niet te doen, omdat teveel goedwillende burgers hierdoor getroffen zouden gaan worden. Het gaat dan om burgers die pas op een laat moment beseffen dat zij een toeslag kunnen aanvragen, zoals ondernemers. Gekozen is om terugwerkende kracht te beperken tot 1 april van het jaar t+1 teneinde ook deze burgers in staat te stellen na vaststelling van hun inkomen een toeslag aan te vragen. Bovendien houdt de Belastingdienst/Toeslagen extra controle bij aanvragen met terugwerkende kracht.

9. Elk jaar automatische check juistheid gegevens

De Belastingdienst controleert de bij de aanvraag aangeleverde gegevens op basis van een (geautomatiseerde) risicoselectie. Eenmaal verleende voorschotten worden ieder jaar opnieuw massaal automatisch gecontinueerd. Hierbij kunnen ook onjuiste gegevens automatisch worden gecontinueerd. Om dit tegen te gaan zijn al een aantal maatregelen genomen. Het uitbreiden van de controlemaatregelen aan de poort bij de aanvraag naar alle massaal automatisch te continueren voorschotten zou een bijdrage kunnen leveren aan het verder tegengaan van fraude en het terugdringen van terugvorderingen. Met een dergelijke check wordt gecontroleerd of de gegevens zoals bekend bij de Belastingdienst/Toeslagen nog juist zijn. Naar verwachting zal deze maatregel leiden tot uitworp. Burgers die in de uitworp terecht komen zullen nadere gegevens moeten opsturen of naar de balie moeten komen. Verder zal deze maatregel uitvoeringskosten bij de Belastingdienst/Toeslagen met zich brengen.

PM reactie Belastingdienst over uitvoerbaarheid en kosten

Met opmerkingen []: Zie eerste opmerking: kan niet op deze termijn.

Met opmerkingen []: Wij gaan bij BT na of zij dit een goede maatregel vinden

10. Terugdringen terugvorderingen

10a. Maximaal verrekenen

Het maximaal benutten van de verrekeningsmogelijkheden waardoor een terugvordering direct verrekend kan worden met een lopend voorschot, draagt bij aan het terugdringen van het openstaande bedrag van de terugvorderingen. In de huidige situatie worden de verrekeningsmogelijkheden beperkt toegepast. Zo is verrekening niet mogelijk gedurende een lopende betalingsregeling die standaard wordt aangeboden na het ontstaan van een terugvordering. Het feit dat een terugvordering direct verrekend wordt met een lopend voorschot kan een sterke prikkel vormen voor burgers om ervoor te zorgen dat het voorschot dat zij krijgen niet te hoog is. Daarom draagt het maximaal inzetten van verrekening bij aan het verminderen van terugvorderingsproblematiek. Nadeel van directe verrekening is dat burgers als gevolg daarvan onder het bestaansminimum kunnen zakken. Deze maatregel levert dan ook meer uitvoeringslasten op, omdat voor die burgers dan alsnog een individueel betalingstraject moet worden gemaakt. Dat kost de uitvoering veel meer tijd.

10b. Voorschot beperken tot 90%

De toeslagen worden nu bij voorschot volledig uitgekeerd conform het geschatte recht, in de periode waarin de uitgaven worden gedaan. Het blijkt echter dat burgers hun inkomen vaak te laag inschatten, met veel terugvorderingen tot gevolg. Om deze problematiek te beperken kan het voorschot worden verlaagd tot 90% van het geschatte recht, waarbij de laatste 10% pas wordt uitgekeerd bij definitieve toekenning. Meer mensen zullen aangenaam verrast worden door een nabetaling, minder mensen zullen worden geraakt door een terugvordering.

Met opmerkingen []: Maar let ook op dat naar inschatting 95% van de terugvorderingen lager zijn dan €600,-. En de meest worden terugbetaald. M.a.w., wat ga je hiermee in het leven roepen?

Dit voorstel kent echter ook belangrijke nadelen. In de eerste plaats wordt deels afgestapt van het actualiteitsprincipe. In de tweede plaats krijgen bijna alle burgers na afloop van het jaar met een verschil tussen voorschot en definitieve berekening te maken. Nu is dat, terwijl dit nu voor slechts 50% van de zorg- en huurtoeslagontvangers het geval is. De andere 50% heeft zo'n laag inkomen dat de definitief vastgestelde toeslag niet wijzigt ten opzichte het voorschot. Deze groep wordt dan ook door de 90% maatregel financieel benadeeld. Het wordt met name voor Voor mensen met een inkomen op bijstandsniveau is het een groot probleem als zij 10% van hun voorschot moeten missen. Verder zal de maatregel ertoe uitnodigen om het opgegeven inkomen te manipuleren, zodat het te ontvangen bedrag alsnog gelijk is aan 100%.

10c. Uitstel van betaling inkorten (met hoog rente percentage)

Als er sprake is van een terugvordering wordt er nu standaard een betalingsregeling aangeboden van 24 maanden. Over de looptijd van de regeling wordt invorderingsrente in rekening gebracht (4%). De looptijd van de betalingsregeling zou kunnen worden teruggebracht tot 12 maanden, zoals nu ook te doen gebruikelijk bij betalingsregelingen voor belastingschulden. Als tegelijkertijd het rentetarief wordt verhoogd dan zou er een sterke prikkel ontstaan voor mensen om ervoor te zorgen dat hun voorschot niet te hoog is en er geen terugvordering ontstaat. Nadeel van deze maatregel is dat als mensen toch een terugvordering krijgen het terug te betalen bedrag in grotere maandelijkse porties moet worden betaald. Dit kan weer leiden tot oninbare schulden omdat mensen over onvoldoende betalingscapaciteit beschikken.

11. Buitenland

In situaties waarin de toeslaggerechtigde niet woonachtig is in Nederland zijn een aantal specifieke problemen wat betreft fraude en terugvordering te onderscheiden. Voor deze gevallen beschikt de Belastingdienst namelijk niet over contra-informatie om bijvoorbeeld het door de toeslaggerechtigde geschatte inkomen te controleren. Verder zijn de terugvorderingmogelijkheden zeer beperkt. Met name bij de huurtoeslag is dit het geval.

11a. Geen voorschot voor toeslaggerechtigden niet woonachtig in Nederland

Met deze maatregel dient een toeslaggerechtigde eerst een inkomensverklaring van de belastingdienst in het land waar hij woonachtig is aan de Belastingdienst te overleggen alvorens hij voor een toeslag c.q. een voorschot op de toeslag in aanmerking komt. Dit beperkt de export- en frauderisico's. Overigens neemt een dergelijke verklaring de risico's niet volledig echt weg, omdat uit de verklaring niet altijd blijkt of alle voor Nederland relevante inkomens en vermogensbestanddelen zijn meegenomen. Bovendien zal de verklaring betrekking hebben op inkomensgegevens die enkele jaren oud zijn.

Een verdergaande maatregel is om überhaupt geen voorschot aan toeslaggerechtigden woonachtig in het buitenland uit te betalen, maar de toeslag pas bij de definitieve toekenning uit te keren in combinatie met een inkomensverklaring van de buitenlandse Belastingdienst.

Wel dient onderzocht te worden of deze maatregelen discriminatoir zijn dan wel anderszins in strijd met het Europese recht.

11b. Europese gegevensuitwisseling

Omdat Nederland niet het enige land is waar dit type fraude plaatsvindt, zou op Europees niveau de uitwisseling van informatie, fraudesignalen en risicoanalyses kunnen worden geïntensiveerd. Een nadeel hiervan is dat het een zeer tijdrovende aangelegenheid is alvorens een dergelijke gegevensuitwisseling geregeld is.

Scoretabel

Met deze tabel is op volgorde van wenselijkheid getracht in één oogopslag weer te geven wat de maatregel doet aan fraude, uitvoerbaarheid, budgettair en beleidsmatig.

Voor de uitvoerbaarheid geldt in het algemeen het volgende. Uit een analyse van de Belastingdienst ten aanzien van het huidige pakket aan werkzaamheden van in te voeren wetswijzigingen en projecten, komt naar voren dat er risico's zijn voor de continuïteit van de belastingheffing en toeslagen. Indien er meerdere ingrijpende maatregelen moeten worden genomen, kan dit in de uitvoering leiden tot een verdere stijging van de continuïteitsrisico's.

Maatregel	Fraude	Uitvoerbaarheid	Budgettair	Beleidsmatig
1. Toeslagen baseren op een vastgesteld inkomen in plaats van op het actuele inkomen (t-2)	+++	+++/- ¹	---	---
2a. Normeren huurprijs	++	++	-	--
2b. Afschaffen servicekosten	+++	+++	-	-
2c. Normeren aantal uur kinderopvang en een vaste uurprijs kinderopvang	+	+		-
2d. Fixatie huishoudenpositie	+	+	-	--
3. Woonplaats- en identiteitsfraude voorkomen door overeenstemming feitelijke situatie met het GBA	+++	Op terrein gemeenten		
4a. Gastouderopvang kinderopvang afschaffen	+++	+++	±	--
4b. Kinderopvangtoeslag aanbodegefinancierd	++	++		-
5a. Kindgebonden budget in kinderbijslag integreren	+	++	-	-
5b. Uitzonderingen kindgebonden budget (voor 16- en 17- jarigen) afschaffen	+	+		-
6a. Afschaffen van de zorgtoeslag	+	+++		--
6b. Toeslagen rechtstreeks uitbetalen aan instellingen	±	±		
6c. Aanvragen zorgtoeslag				

¹ Overgang naar een ander stelsel/herziening is voor de uitvoering een majeure operatie.

<i>via zorgverzekeraar</i>				
7.Afschaffen hardheidsclausule vermogenstoets	+	+	+	---
8. Beperking terugwerkende kracht	+	0	+	--
9.Elk jaar automatische check juistheid gegevens	++	+	-	+
10a. Maximaal verrekenen	++	--	0	-
10b. Uitkeren 90% van voorschot	++	--	-	--
10c Uitstel van betaling inkorten	++	-	+	--
11a.Geen voorschot voor toeslaggerechtigden niet woonachtig in Nederland	+++	+/-+		-
11b.Europese gegevens uitwisseling	±++++	+		+