

Bijlage 2



Ministerie van Financiën

(N) IBO misbruik en oneigenlijkgebruik
Toeslagen

Versie 0.1

Datum	5 oktober 2011
Status	Concept

Inhoud

1	Samenvatting (PM: wordt nog aangepast aan de definitieve versie van het rapport).	4
2	Inleiding.....	8
3	Toeslagen.....	10
3.1	Huidige situatie	10
3.2	IBO Vereenvoudiging toeslagen	10
3.3	Toeslagenproces volgens de AWIR	10
3.4	De toeslagen	11
3.5	Financiële gegevens en kengetallen Toeslagen.	13
3.6	Fraude in cijfers	14
3.7	Navorderproblematiek	15
3.8	Reeds genomen maatregelen die fraude tegen gaan	16
3.9	Belastingdienst Toeslagen (uitvoering)	17
4	Beschrijving kwetsbaarheden en maatregelen.....	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Kwetsbaarheden in de regelgeving	19
4.2.1	Kwetsbaarheid: werken met geschat inkomen	19
4.2.2	Kwetsbaarheid: disharmonisatie in vermogensbegrip	19
4.2.3	Kwetsbaarheid: omvang huishouden	20
4.2.4	Kwetsbaarheid: Rekening waarop de toeslag wordt uitbetaald	20
4.2.5	Kwetsbaarheid: kwaliteit basisregistratie	21
4.2.6	kwetsbaarheid in de huurtoeslag	21
4.2.7	Kwetsbaarheid in de kinderopvangtoeslag	22
5	Oplossingsvarianten ter vermindering van de kwetsbaarheden.	24
5.1	Werken in de actualiteit	24
5.2	De burger minder verantwoordelijk maken voor de schatting van het actuele inkomen	24
5.3	Afstappen van het actuele inkomen	25
5.4	Vergoeding van werkelijke kosten	26
5.4.1	Normering servicekosten huurtoeslag	28

(iv) IBO misbruik en oneigenlijk gebruik Toeslagen

	5.4.2 Normering huurtoeslag	28
	5.4.3 Normering uurprijs kinderopvangtoeslag	29
	5.5 Normering kinderopvangtoeslag	29
	5.6 Ambtshalve toekennen	30
	5.7 Directe bekostiging van kinderopvanginstellingen	30
	5.8 Compliance en sanctiebeleid	31
	5.9 Rente bij toeslagen	33
	5.10 Betrouwbare basisadministratie.	34
	5.11 Harmonisatie van inkomens en- vermogensbegrippen(nog even laten staan)	37
6	Conclusies	40
7	Bijlage 1: Taakopdracht.....	41

1 Samenvatting (PM: wordt nog aangepast aan de definitieve versie van het rapport).

Er is de laatste jaren meerdere malen onderzoek gedaan naar Toeslagen het interdepartementale beleidsonderzoek vereenvoudiging van Toeslagen is hierin het meest uitgebreid. Het voorliggende onderzoek is hierop voortgebouwd vanuit het perspectief van Fraude. Aanvullend op de reeds verrichte onderzoeken is door gesprekken en het analyseren van bedrijfsinformatie 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 verzilveringsproblematiek 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.

Vanaf het begin van de toeslagen is de beleidskeuze gemaakt om vanuit de dienstverlening de toeslagen in te richten. In de huidige tijdsgeest worden keuzes genomen die in het verleden onbespreekbaar waren.

Tot dusver is voor circa 40 mln aan fraude vastgesteld. 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. Op dit moment worden 160 dossiers met een belang van ca. 40 miljoen behandeld in het strafrecht. 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. Op basis van de definitieve toekenning 2009 (in 2011, t+2) is er sprake van 900 mln aan navorderingen en 225 mln aan nabetalingen.

De AWIR bevat een aantal kwetsbaarheden in relatie tot fraude, misbruik, oneigenlijk gebruik en het maken van fouten. Voor alle regelingen geldt hetzelfde basispatroon. De toeslag is afhankelijk van het toetsingsinkomen van een huishouden en de lasten van dat huishouden. De lasten zijn de kosten waarin de toeslag een tegemoetkoming biedt. Deze grondslagen zoals ze luiden in het berekeningsjaar bepalen het recht op toeslag. Toekenning vindt plaats in de vorm van voorschotten die per maand voorafgaand aan de betaling van de last worden uitbetaald. Na afloop van het jaar vindt aan de hand van de grondslagen zoals ze uiteindelijk zijn gebleken een eindafrekening plaats.

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.

Het werken in de actualiteit door middel van inkomensschattingen van de burger levert navorderingsproblemen op. Burgers geven in sommige gevallen een te laag inkomen op. Hierdoor krijgen ze een hoger voorschot dan waar ze uiteindelijk bij definitief toekennen recht op hebben. Algemene begrippen en toekennings-proces zijn geregeld in de Awir. De materiewetten bepalen het recht op toeslag.

Waar geen contra informatie beschikbaar is, is toezicht aangewezen op andere vormen van toezicht. Die kosten meer capaciteit en leiden tot een uitruil van afbreukrisico en overbodige klantcontacten. Bewijsmateriaal kan vervalst worden en is daardoor inferieur aan verificatie van grondslagen bij de bron (renseignering uit authentieke bronnen of betrouwbare derdengegevens). Kwalitatief slechte contra informatie leidt tot overbodige klantcontacten én onrechtmatige toekenningen. Vaak ontbreekt kwalitatief goede actuele contra informatie. In die gevallen blijven fouten te lang onopgemerkt en dreigt individueel en georganiseerd misbruik van de Awir-systeem van bevoorschotting. Te veel voorschotten worden dan ten onrechte toegekend. Weliswaar wordt de rechtmatigheid van de toekenning vaak bij definitief toekennen vastgesteld en recht gezet maar de betalingen zijn dan al gedaan. Terugvorderingen vergen een arbeidsintensief inningstraject met kasschuif en verdamping van programmagelden.

Kwetsbare grondslagen:

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

Belastingdienst is afhankelijk van basisadministraties van anderen.

De Belastingdienst maakt gebruik van de loonaangiften van bedrijven, het UUV 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.

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. "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. 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

¹³ "Rare jongens die Homo Sapiens, over de psychologische motieven achter onze economische beslissingen, Michiel Blom en Rik Dillingh, april 2011.

regeling speelt het korte termijn winst bejag in de hand. Boetes zijn op dit moment wel mogelijk maar worden niet toegepast. Onduidelijk is of het hier gaat om een beleidskeuze of om een uitvoeringskwestie.

Reeds genomen maatregelen

Door de beleidsdepartementen is in de huurtoeslag en kinderopvangtoeslag al een aantal maatregelen genomen tegen oneigenlijkgebruik, misbruik en fraude. Door de Belastingdienst/Toeslag wordt een pilot gehouden voor het aanpakken van burger die keer op keer een huurtoeslag aanvragen maar geen recht op een huurtoeslag hebben. Daarnaast zijn er door de Belastingdienst/Toeslagen maatregelen genomen om het toezicht te verbeteren. Het gaat hierbij om het uitbreiden van de controle aan de poort door het inzetten van DigiD-BSN controle, scherper toezicht op het gebruik van rekeningnummers, meer gebruik maken van reseinering (de wettelijke verplichting tot het verstrekken van voorgeschreven gegevens en inlichtingen aan de Belastingdienst) en vanaf 2013 eerder toepassen van boetes.

Voorstellen

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

De Belastingdienst/Toeslagen maakt een schatting van het actuele inkomen bij het doen van de aanvraag om een toeslag. Het gaat hier om het voorschot. De schatting kan worden gebaseerd op bij de Belastingdienst voorhanden zijnde gegevens, bijvoorbeeld het laatst bekende inkomensgegeven uit de basisregistratie inkomen. In de meeste gevallen zijn deze gegevens weliswaar 2 jaar oud. Dit biedt 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.

Afstappen van het actuele inkomen

Toeslagen worden uitgekeerd op een al vaststaand en bekend inkomen. De noodzaak om wijzigingen in het inkomen door te geven verdwijnt. Om grote inkomensdaling te mitigeren zou een vangnet moeten worden opgezet. 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 $t-1\frac{1}{2}$. 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.

Normering

Het normeren van (delen van) de kinderopvangtoeslag of de huurtoeslag betekent dat misbruik en oneigenlijk gebruik voor een belangrijk deel onmogelijk wordt gemaakt. Het is niet meer mogelijk een onjuist aantal uren kinderopvang of een onjuiste huur op te geven.

Bij de kinderopvangtoeslag betekent het normeren van de uurprijs of het aantal uren een stelselherziening met mogelijk verstreckende gevolgen voor de kinderopvangmarkt en de participatiebeslissing. Ook bij de huurtoeslag heeft een normering van de betaalde huur gevolgen voor de huurwoningmarkt, omdat hierdoor woningen met een hoge huurprijs relatief duurder worden en goedkope huurwoningen relatief goedkoper.

Ambtshalve toekenning

Het gaat hier om het op basis van de in een basisadministratie bekend zijn gegevens toekennen van een toeslag. Hiermee wordt de rol van de burger in de aanvraag van een toeslag kleiner gemaakt, kinderopvanginstellingen en verhuurders krijgen een grotere verantwoordelijkheid. Aandachtspunt hierbij is dat dit niet betekent dat de informatie die zij leveren ook juist is.

Rente

Rente zou een extra prikkel kunnen vormen voor toeslaggerechtigden om hun schatting beter te maken en wijzigingen tijdig door te geven. 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 berekeningsjaar en eindigt op de dag van de dagtekening van de beschikking. Echter er wordt op dit moment geen rente toegepast door de Belastingdienst/Toeslagen.

Boete

Toepassen van het boete instrument op het niet tijdig muteren door de aanvrager.

Basisadministratie op orde

Belastingdienst/Toeslagen is afhankelijk van gegevens uit de basisadministratie. 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. 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. Basisadministratie op orde is een voorwaarde voor het ambtshalve toekennen, normering en het opleggen van boetes en het toepassen van rente.

2 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 identiteitsfraude. 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.

Met opmerkingen : Op wat?

(ii) IBO misbruik en oneigenlijkgebruik Toeslagen

Opbouwrapport

3 Toeslagen2

3.1 Huidige situatie

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 samen gevallen met de start van de zorgtoeslag. Het kindgebonden budget wordt sinds 2008 door Belastingdienst/Toeslagen uitgevoerd.

3.2 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 karakter 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:

1. procesvereenvoudigingen (bijv. gebruik van basisregistraties)
2. aanpassing in de toeslag zelf (bijv. normering uurprijs minder opvangtoeslag, genormeerde huurprijs)
3. 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 voorgesteld.

3.3 Toeslagenproces volgens de AWIR³

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.

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

³ idem

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.

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. In de praktijk blijkt echter dat veel burgers wijzigingen niet doorgeven. De Belastingdienst verwerkt een 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 ontvangen.

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-systeematiek 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.

3.4 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. Van de verschillende toeslagen is de huurtoeslag het meest gericht op lage inkomens; meerpersoonshuishoudens met een verzamelinkomen boven circa 29.000 komen niet in aanmerking voor de huurtoeslag⁴. Ongeveer 1,3 miljoen huishoudens ontvangt een huurtoeslag. In 2011 was er sprake van een programma budget (bruto) van 2,6 miljard (bruto) en 2,2 miljard (inclusief terugbetalingen).

Zorgtoeslag

De zorgtoeslag is ingevoerd in 2006. De zorgtoeslag zorgt ervoor dat niemand een groter deel van zijn inkomen uitgeeft aan nominale zorgpremie dan in de wet is voorgeschreven. De lasten van premies die daar boven uitstijgen, komen in aanmerking voor compensatie via de zorgtoeslag. Op dit moment ontvangt zo'n 5,7 miljoen huishoudens een zorgtoeslag, dit komt neer op 77% van het aantal huishoudens. Hiermee beperkt de doelgroep van de zorgtoeslag zich niet alleen tot lage inkomens, maar komen middeninkomens ook in aanmerking voor de zorgtoeslag. Het budgettaire beslag is 4,7 miljard, waarvan circa 470 miljoen terugbetalingen.

Kinderopvangtoeslag

De kinderopvangtoeslag is in 2005 ingevoerd. De doelstelling van de toeslag is de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken en de toegankelijkheid van de kinderopvang te vergroten. Hierdoor wordt de arbeidsdeelname bevorderd. Een huishouden heeft recht op de kinderopvangtoeslag als gebruik wordt gemaakt van betaalde kinderopvang en beide partners inkomen hebben uit arbeid of behoren bij een bij wet aangewezen doelgroep. Voor de 'doelgroepen' geldt dat zij het werkgeversdeel van UWV of gemeente ontvangen. Circa 0,5 miljoen huishoudens ontvangen een kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag vergoedt gemiddeld circa driekwart van de kosten voor kinderopvang. Voor lage inkomens ligt het subsidiepercentage op circa 90% voor het eerste kind, voor hogere inkomens bouwt dit af tot een derde: de werkgeversbijdrage. Vanaf 2013 wordt de kinderopvangtoeslag voor wat betreft het eerste kind voor hogere inkomens volledig afgebouwd. Het programmabudget is 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. Een huishouden heeft recht op het kindgebonden budget als er in het huishouden 1 of meer kinderen jonger zijn dan 18 jaar zijn waarvoor het huishouden ook kinderbijslag ontvangt. Net als de zorgtoeslag wordt het kindgebonden budget zowel aan lage inkomens als aan middeninkomens uitgekeerd. In 2011 heeft 1,1 miljoen huishoudens recht op het kindgebondenbudget. Het programmabudget bedraagt 1,2 miljard (bruto) en 1 miljard (netto, inclusief terugbetalingen).

⁴ Voor alleenstaanden ligt de grens op circa 21.000 euro

(N) IBO misbruik en oneigenlijkgebruik Toeslagen

3.5 Financiële gegevens en kengetallen Toeslagen.

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

Ontwikkeling aantal klanten (2009/2010)

Aantal aanvragers ¹⁾	Huur	Zorg	KOT	KIT	Totaal regelingen	Unieke aanvragers
toeslagjaar 2008	1.304.845	5.550.174	486.113	1.173.673	8.514.805	6.482.196
toeslagjaar 2009	1.316.616	5.661.874	538.235	1.175.988	8.692.713	6.601.250
toeslagjaar 2010	1.331.884	5.767.673	562.476	1.097.043	8.759.076	6.669.924
toeslagjaar 2011	1.285.563	5.648.386	533.782	1.025.409	8.493.140	6.501.975

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

Overlap klantenbestand 2010 (aanvrager)

Overlap klantenbestand			
Enkelvoudig			
- huur	36.368		
- zorg	4.114.807		
- kinderopvang	343.505		
- kindertoeslag	451.481		
		4.946.161	74%
Huur/Zorg		1.042.575	16%
Zorg/KIT		271.368	4%
Huur/Zorg/KIT		183.376	3%
Alle regelingen		57.783	1%
Overige combinaties		168.661	3%
Totaal unieke klanten		6.669.924	

In totaal zijn er ruim 6,5 mln. toeslagklanten. Circa 75% hiervan ontvangt een enkelvoudige toeslag (zorg, kinderopvang, kindertoeslag of alleen huur). Circa 15% heeft huur én zorg, de overige 10% ontvangt een mix van toeslagen. Rond het moment van automatisch continueren van de toeslag neemt het bestand met circa 10% af, in de loop van het toeslagjaar neemt de populatie vervolgens weer toe.

Uitvoeringskosten

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

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

3.6 Fraude in cijfers

De beginjaren van Toeslagen kenmerkten zich door de nadruk op dienstverlening. Vanwege de aanloopproblemen in de uitvoering stond de aandacht voor fraude in de eerste jaren op een laag pitje. Daarna is fraudebestrijding onderdeel gaan uitmaken van de werkzaamheden van toeslagen maar had geen prioriteit. Hierdoor is te verklaren waarom 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 van de geconstateerde fraude zijn er slechts ruwe schattingen. 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 een capaciteitsclaim van 27.000 uur bij de FIOD (De FIOD behandelt 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 op basis van het besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen (zie bijlage). Er is de afgelopen jaren geen boete opgelegd. Bij bedragen boven de € 10.000 vindt 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. 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 zaken (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 lopen ook een aantal zaken uit 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.

Met opmerkingen PM aansluiting tussen gevallen potentiële fraude, dossiers en strafrecht. (hoe zorgt het signaleren van 150-200 gevallen van fraude per jaar, waarvan er 25-35 door de FIOD worden onderzocht tot 160 zaken in strafrecht en 330 zaken voor strafrecht?

Met opmerkingen Heb er aan toegevoegd dat het gaat om schattingen gaat van de opgespoorde fraude (!), om duidelijk te maken dat het niet om schattingen van onopgespoorde fraude gaat

Met opmerkingen Laatste check: dat betekent dus zonder boete?

3.7 Navorderproblematiek

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

Er is onderzoek gedaan naar de oorzaak van invorderingen 2007-2009 op het moment van Definitief beschikken (laatste VT t.o.v. eerste DT). Hieruit werd duidelijk dat ongeveer 900 mln moet worden nagevorderd en ongeveer 225 mln moet worden nabetaald. Uit het onderzoek kwam naar voren dat vorderingen bij de huurtoeslag voor ruwweg 75% ontstaan door het verkeerd schatten van het inkomen en voor 16% ontstaat door een niet doorgegeven wijziging van huishoudsamenstelling. De vermogenstoets zorgt voor 5% van de navorderingen, en VOW (vertrokken, onbekend waarheen) voor 2%. Het saldo aan te vorderen voorschotten en DT in september 2011 is € 437,5 mln. Om dit gat aan programmageld te dichten moet de huurtoeslag worden beperkt. Inmiddels onderzoeken BZK en Belastingdienst Toeslagen gezamenlijk of het mogelijk is de terugvorderproblematiek terug te dringen.

Met opmerkingen ☐ Zou ik achterwege laten, komt ook in volgende paragraaf terug.

Met opmerkingen ☐

Het onderwerp is voor deze NIBO van belang omdat het vermoeden bestaat dat sommige aanvragers met opzet een te hoog voorschot aanvragen. Omdat ze pas een jaar later hoeven terug te betalen en dit kunnen doen met het alweer aanvragen van een te hoog voorschot is er sprake van een eeuwig durende persoonlijke lening ter hoogte van een voorschotjaar huurtoeslag.

Tabel: Resultaten definitief toekennen

Uitsplitsing def. bedragen (tov voorschot)	DT2009 (status juli 2011)							
	Huur		Zorg		KOT		KGB	
nabetaaling								
- aantal	157.820	14%	932.391	18%	129.149	38%	167.800	16%
- bedrag	€ 52 mln		€ 179 mln		€ 44 mln		€ 48 mln	mln
geen verschij (nihil)								
- aantal	568.290	52%	2.395.805	46%	71.880	21%	433.536	41%
- bedrag								
invordering								
- aantal	371.563	34%	1.886.140	36%	137.268	41%	446.912	43%
- bedrag	€ 274 mln		€ 472 mln		€ 38 mln		€ 177 mln	mln
Totaal								
- populatie	1.316.616		5.661.874		538.235		1.175.988	
- aantal def (%populatie)	1.097.473 (84%)		5.214.336 (92%)		338.297 (63%)		1.048.250 (89%)	
- per saldo te vorderen	€ 222 mln		€ 293 mln		-€ 6 mln		€ 130 mln	mln
- nabet/nihil/vord < € 100	62%		67%		49%		54%	

3.8 Reeds genomen maatregelen die fraude tegen gaan

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

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 (aanschaffen geclusterd betalen)
- het verhogen van boetes voor niet of niet tijdig verstrekken van inlichtingen dan wel bij vertrekken onjuiste gegevens

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

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

Kinderopvangtoeslag

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

- Het aantal uren toeslag dat kan worden aangevraagd wordt gemaximeerd (per 2011)
- Het aantal uren kinderopvangtoeslag wordt gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst verdienende partner (per 2012).
- Eén Landelijk Register Kinderopvang dat rechtstreeks wordt gekoppeld aan de systemen van Belastingdienst/Toeslagen.

En, specifiek gericht op het terugdringen van het risico op fraude bij de gastouderopvang:

- Er worden eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus, aan het betalingsverkeer en aan de overeenkomsten tussen gastouderbureaus en ouders.
- De professionele rol van gastouders wordt versterkt.
- De inkomsten van gastouders worden zichtbaar voor de Belastingdienst.
- De bedragen die gastouderbureaus in rekening brengen worden zichtbaar voor ouders
- Gastouders worden geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang

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

3.9 Belastingdienst Toeslagen (uitvoering)

De afgelopen twee jaar heeft Belastingdienst/Toeslagen een aantal maatregelen doorgevoerd om fraude tegen te gaan. Vooral de controle van afwijkende aanvragen is geïntensiveerd. Sinds november 2010 vindt er bij hoge toekenningen geen uitbetaling meer plaats voordat de rechtmatigheid is gecontroleerd. Daarnaast wordt bij terugwerkende kracht aanvragen over niet uitbetaald na controle. Tenslotte zijn zgn. bevreemdingposten (posten waar over de rechtmatigheid werd getwijfeld bij het automatisch continueren voor 2011) begin 2011 met spoed alsnog gecontroleerd.

De controle aan de poort is geïntensiveerd in april 2011 is de DigiD-BSN controle aangezet voor de kinderopvangtoeslag in september 2011 voor de overige toeslagen. Ook de bankrekeningen waar aan werd uit betaald worden scherper in de gaten gehouden. Vanaf april 2011 is de wijziging van een bankrekeningnummer aan een zwaardere procedure gebonden. Daarnaast wordt bankrekeningnummers gecontroleerd waar meerdere betalingen op worden gestort. In het verlengde hiervan ligt de controle op verdachte IP adressen waar meerdere aanvragen vandaan komen.

Toeslagen heeft ook meer inspanning gezet op renseignering (de wettelijke verplichting tot het verstrekken van bepaalde voorgeschreven gegevens en inlichtingen aan de Belastingdienst) door de kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus waardoor weer meer dekking ontstond van gerenseigneerde jaaropgaven. Daarnaast is een actie begonnen om 100 gastouderbureaus door middel van een bedrijfsbezoeken te controleren (door blauw) om te kijken of hun administratie en renseignering wel klopt en of ze wel contracten hebben en de betalingen goed doen.

Voor 2012 staat een uitbreiding van de controle op het programma. Bij identiteitsfraude (aanvragen van toeslag op andermans naam) wordt gekozen voor een aanpak via FIOD en OM. Is deze weg vol dan wordt de fraudeur aangepakt middels een civiele vordering.

Fraude door het onjuist opgeven van grondslagen (bijv. afgenomen uren) verloopt bij een bedrag boven €10.000 via de FIOD en OM. Nieuw is dat indien deze weg vol is een vergrijpboete wordt uitgedeeld en een terugvorderingsbeschikking wordt uitgevaardigd. Indien het bedrag lager is dan €10.000 dan wordt vooralsnog alleen een terugvorderingsbeschikking opgesteld. In 2013 wordt bij de laatste groep ook

(II) IBO misbruik en oneigenlijkgebruik Toeslagen

een boete opgelegd. Daarnaast wordt in 2013 een verzuimboete opgelegd indien een aanvrager geen wijziging heeft doorgegeven die van invloed is op de hoogte van het voorschot.

4 Beschrijving kwetsbaarheden en maatregelen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de kwetsbaarheden in regelgeving en uitvoering aan de orde. Bij de beschrijving van de kwetsbaarheden zijn tevens de bijbehorende maatregelen opgenomen.

4.2 Kwetsbaarheden in de regelgeving

Voor alle regelingen geldt hetzelfde basispatroon. De toeslag is afhankelijk van het toetsingsinkomen van een huishouden en de lasten van dat huishouden. De lasten zijn de kosten waarin de toeslag een tegemoetkoming biedt⁵. Deze grondslagen, zoals ze luiden in het berekeningsjaar bepalen het recht op toeslag. Toekenning vindt plaats in de vorm van voorschotten die per maand voorafgaand aan de betaling van de last worden uitbetaald. Na afloop van het jaar vindt aan de hand van de grondslagen zoals ze uiteindelijk zijn gebleken een eindafrekening plaats. Algemene begrippen en toekennings-proces zijn geregeld in de Awir. De materiewetten bepalen het recht op toeslag.

4.2.1 Kwetsbaarheid: werken met geschat inkomen

Voor aangifteplichtigen is het toetsingsinkomen het verzamelinkomen zoals dat blijkt uit aangifte en aanslag. Voor niet aangifteplichtigen is het belastbaar loon bepalend. Dit zijn voor de Belastingdienst geijkte begrippen die m.i.v. 2008 ook in een basisadministratie zijn vastgelegd. Hiermee zijn geen structurele problemen.⁶ Structureel wel kwetsbaar is dat het actuele stelsel met zich meebrengt dat de voorschotten worden toegekend aan de hand van een geschat inkomen. Dat blijkt voor de aanvrager erg moeilijk te zijn. Na afloop van het jaar moeten veel aanvragers terugbetalen omdat zij uiteindelijk een hoger inkomen hebben gehad dan het vooraf geschatte inkomen. Onderzoek wijst uit dat B/T de inkomens zelf niet beter kan schatten⁷. Het toetsingsinkomen voor de huurtoeslag kent een aantal disharmonisaties dat ziet op het buiten beschouwing laten van inkomensbestanddelen als dat ongewenste hardheid zou betekenen. De wetgever heeft hiermee het hardheidsbeleid dat onder VROM in de huursubsidie was ontstaan – alleen voor de huurtoeslag – willen vastleggen maar ook willen bevriezen. In internationale verhoudingen is het relevante inkomen soms moeilijk te verifiëren. Draagkracht voor een toeslag is de optelsom van de toetsingsinkomens van de personen die voor een toeslag tot het huishouden worden gerekend.

4.2.2 Kwetsbaarheid: disharmonisatie in vermogensbegrip

Voor de huurtoeslag en m.i.v. 2013 ook voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget is ook het vermogen van belang. Het vermogensbegrip van de vermogensrendementsheffing (box 3) in de inkomstenbelasting. De disharmonisatie voor de huurtoeslag bestaat uit het wel meetellen van maatschappelijke beleggingen en beleggingen in durfkapitaal en een reeks van vermogensbestanddelen die voor bijzondere groepen buiten beschouwing mogen worden gelaten. Noch de groene

⁵ Het kindgebonden budget is hierop een uitzondering. Deze toeslag is slechts afhankelijk van recht op kinderbijslag. Lasten hoeven niet opgegeven te worden.

⁶ Op dit moment is de tijdelijkheid (i.v.m. de wet dwangsom) en de volledigheid (Awir-hiaat) nog een probleem. De herleiding van het inkomen bij overlijden en de toepasselijkheid van de 10% regeling zijn weliswaar zeer beverkelijk maar vanuit fraude-oogpunt niet van belang.

⁷ Intern onderzoek Belastingdienst/Toeslagen.

Met opmerkingen

PM cijfer toevoegen

beleggingen noch de uitzonderingsgevallen zijn volledig in derdenregistraties terug te vinden zodat controle niet massaal m.b.v. contra informatie plaats kan vinden. Een risicogerichte benadering is aangewezen. Daarbij geldt de afweging van overbodige klantcontacten enerzijds en afbreukrisico anderzijds. Bovendien geldt dat controle o.g.v. door de aanvrager zelf op te leveren bewijsstukken gevoelig zijn voor namaak. Deze vorm van controle is dus duur, niet volledig en niet altijd even toereikend.

De vermogenstoets voor Zorgtoeslag en Kindgebonden Budget gaat wel uit van het vermogensbegrip in de vermogensrendementsheffing. Deze toeslagen kennen een hogere vermogenstoets dan de vermogenstoets van de huurtoeslag. In internationale verhoudingen is het relevante vermogen soms moeilijk te verifiëren.

4.2.3 Kwetsbaarheid: omvang huishouden

De aanvrager doet een aanvraag voor een huishouden. Huishouden wil zeggen een samenlevingsverband van de aanvrager met zijn partner. In het geval van de huurtoeslag komen daar medebewoners bij. Een meerpersoonshuishouden heeft op zichzelf vaak recht op een hogere toeslag. Het inkomen van de partner en medebewoners telt echter mee als toetsingsinkomen wat vaak een lager recht tot gevolg heeft. In de huurtoeslag zitten een aantal disharmonisaties op het huishouden. Naast het meetellen van medebewoners gelden uitzonderingen op het meetellen van leden van het huishouden. Ook hier is sprake van een onder de huursubsidie tot stand gekomen en bij de introductie van de Awir gehandhaafd maar ook bevroren hardheidsbeleid. Voor de vraag wat een samenlevingsverband is dat een huishouden uitmaakt, is in beginsel de GBA bepalend. In beginsel, want samenlevingsverbanden bestaande uit een gedeelde huishouding, samenlevingscontractanten, pensioen- en eigen woningdelers zijn niet in de GBA te vinden. Andersom kunnen gehuwden duurzaam gescheiden leven waardoor ze weer niet tot het huishouden van de aanvrager behoren. Bij het controleren van huishoudens met de gegevens uit de GBA blijkt soms van spookbewoning (niet uitgeschreven ex bewoners) of van een groot aantal bewoners omdat zich onder het adres meer woonobjecten bevinden of de aanvrager kan aantonen dat de registratie in de GBA niet juist is of was. Daarbij speelt een rol dat correcties van de GBA op correctiedatum worden aangebracht en niet op de feitelijke datum.⁸ Een niet kwalificerende verblijfsstatus van één van de leden van het huishouden verhindert een toeslag voor het gehele huishouden. In internationale verhoudingen is de huishoudsituatie moeilijk te verifiëren.

4.2.4 Kwetsbaarheid: Rekening waarop de toeslag wordt uitbetaald

Nu staat de Awir toe dat op de rekening wordt uitbetaald die door de aanvrager wordt aangegeven. Dat kan bijvoorbeeld de verhuurder zijn maar ook een willekeurige onderneming of een buurman. De reden hiervoor was het faciliteren van de aanvrager en/of de belanghebbende bij de toeslag. In de huursubsidie bestond de figuur van het geclusterd betalen.⁹ VROM betaalde uit aan de verhuurder die slechts het restant van de huur van de huurder vroeg. Zo was de verhuurder in ieder geval van een deel van de huurpenningen verzekerd. Van deze mogelijkheid wordt ook gebruik gemaakt door partijen die bekend zijn met de gegevens van de aanvrager door de betaalrichting naar zichzelf te verleggen. Een kwetsbaar

⁸ Hier wordt al niet meer als problematisch benoemd de categorie "huishouddelers" een kwalitatief begrip dat binnenkort uit de regelgeving verdwijnt.

⁹ Deze is in de huurtoeslag gecontinueerd.

onderdeel van het Awir proces. De successievelijke invoering van digid-bsn controle en de herziening van het proces wijziging rekeningnummer kunnen deze kwetsbaarheid naar verwachting verminderen.

4.2.5 Kwetsbaarheid: kwaliteit basisregistratie

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

4.2.6 kwetsbaarheid in de huurtoeslag

Om in aanmerking te komen voor een huurtoeslag moet aan een groot aantal voorwaarden voldaan zijn. Kort gezegd moet er sprake zijn van huur. De hoogte van de toeslag hangt naast het toetsingsinkomen ook af van de vraag of sprake is van een één- of meerpersoonshuishouden en of het een jongeren of ouderen huishouden is. Voor gehandicapten en jongeren tot 23 gelden bijzondere regelingen. Volgens de wet op de huurtoeslag moeten aanvrager, partner en medebewoner op het adres wonen waarvoor de toeslag gevraagd wordt. Er mag ook niemand anders op dat adres wonen. Het huurobject moet een zelfstandig woonobject zijn en het mag niet gaan om tijdelijke verhuur. De huur is de zogenaamde rekenhuur. Dat is niet hetzelfde als de huur die de huurder betaalt. De complexiteit van het begrip rekenhuur, de mogelijkheden voor verhuurder en huurder om die naar een optimum te manipuleren en de bewerkelijkheid om de rekenhuren te controleren waren voor het IBO-rapport reden om forfaitering van het huurbegrip voor te stellen. De werkelijke huur doet er dan niet meer toe. De toeslag wordt bepaald door vast te stellen op welke huren huurders zijn aangewezen en wat maatschappelijk, gelet op het toetsingsinkomen aanvaardbaar is. Het verschil wordt middels een toeslag bijgepast. Dezelfde systematiek als voor de zorgtoeslag geldt. Naast de rekenhuur vormen ook de zelfstandigheid van het woonobject, de tijdelijkheid van de verhuur en het bestaan van een huurder – verhuurdersrelatie kwetsbare grondslagen. Gedetecteerde fraude ziet op situaties waarin het huurcontract in feite later is ingegaan dan in de aanvraag wordt vermeld en het niet melden van verhuizingen en beëindiging van de huursituatie, bijvoorbeeld door koop. Hoewel er zeker sprake is van non compliance en deze ook niet altijd even trefzeker is op te sporen door

kwalitatief minder goede contra informatie en soms ook afhankelijk van de juridische appreciatie van de feiten, is de indruk in de uitvoering dat bij de huurtoeslag, afgezien van systeemfraude, geen sprake is van grootschalige fraude.

4.2.7 Kwetsbaarheid in de kinderopvangtoeslag

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

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

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

worden geleid. Die kunnen echter failliet gaan of worden geëxploiteerd door frauderende houders die zich de gelden toeëigenen. In de regelgeving m.i.v. 2010 (effectief m.i.v. 2011) geldt de plicht dat instellingen, bureaus en gastouders in een landelijk openbaar raadpleegbaar register moet zijn opgenomen. Inmiddels blijken aanvragers geregistreerde vormen van opvang te "prikken" terwijl ze in feite geen opvang hebben dan wel opvang bij een instelling die (om redenen) niet geregistreerd is. Twee voorbeelden die duidelijk maken dat anti-misbruikbepalingen vaak weer hun eigen problemen en nieuwe misbruik generen. Een derde voorbeeld kan de bepaling worden die nu wordt ingevoerd en die eist dat binnen twee maanden daadwerkelijk betaald moet zijn om recht op kinderopvangtoeslag te hebben. Het laat zich denken dat zich in de praktijk een casuïstiek gaat ontwikkelen waarbij de aanvrager de instelling of het gastouderbureau verwijt te laat te hebben gefactureerd en/of gerappelleerd. Schrijnende gevallen van vastzittende betalingen of tijdelijk betalingsproblemen waarbij het niet langer betalen van de toeslag niet bepaald behulpzaam is..... De fraudebrief van 13 mei 2011 geeft aan dat SZW en Financiën de terugwerkende kracht in de kinderopvangtoeslag willen beperken. Op zich beperkt dat het risico om in één keer een groot bedrag te toucheren om vervolgens onzichtbaar te worden dan wel geen probleem te hebben met ontdekking (kale kip problematiek).

Systeemfraude

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

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

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

5 Oplossingsvarianten ter vermindering van de kwetsbaarheden.

De in het vorige hoofdstuk genoemde kwetsbaarheden zijn niet "één op één" om te zetten in maatregelen.

5.1 Werken in de actualiteit

Het recht op toeslagen is gebaseerd op de draagkracht van burgers. Voor de vaststelling van de draagkracht wordt uitgegaan van fiscale verzamelinkomen¹⁰ 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.

5.2 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.

¹⁰ Of, als er geen aanslag inkomstenbelasting is of wordt opgelegd: het belastbare loon.

¹¹ Het kalenderjaar waarop de toeslag betrekking heeft

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 inkomensgegevens uit de basisregistratie inkomen. Dat inkomensgegevens 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-inkomensgegevens 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.

5.3 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 $t-1\frac{1}{2}$. 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 $t-1\frac{1}{2}$. Bij $t-2$ blijft het huidige berekeningsjaar - dat loopt van 1 januari en met 31 december - intact. Bij de variant $t-1\frac{1}{2}$ 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.

5.4 Vergoeding van werkelijke kosten

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 richter 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.

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

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 doordat de toeslag zijn gebaseerd op werkelijke kosten:

1. Huurtoeslag
 - a. *Onderscheid kale huur/servicekosten.* Er zijn vier soorten servicekosten die via de huurtoeslag (deels) worden vergoed¹³ 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 Belastingdienst/Toeslagen gebeurt ex post op basis van door woningcorporaties verstrekte overzichten. Dit beperkt de mogelijkheid op misbruik en oneigenlijk gebruik. Voor een deel van de populatie (ongeveer een kwart) is er ook ex-post geen contra-informatie aanwezig zodat de toeslag uiteindelijk volledig is gebaseerd op informatie van de aanvrager. Hierdoor is het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik groot.
2. Kinderopvangtoeslag
 - a. *Daadwerkelijk betaalde uurprijs.* De kinderopvangtoeslag is gebaseerd op het aantal afgenomen uren kinderopvangtoeslag en de betaalde (gemaximeerde) uurprijs. De controle door de Belastingdienst/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 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 mogelijk 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 waarschijnlijk 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

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

basisregistraties op te zetten. Aandachtspunt hierbij is de kwaliteitsborging van deze basisadministraties.

5.4.1 Normering servicekosten huurtoeslag

Het is mogelijk de servicekosten te normeren. Omdat ouderen gemiddeld genomen meer servicekosten maken dan huishoudens jonger dan 65 jaar, ligt het voor de hand om de genormeerde servicekosten voor ouderen hoger vast te stellen.

Er gaat circa 80 miljoen om in de servicekosten van de huurtoeslag. Deze middelen kunnen worden gebruikt om een genormeerde bijtelling in verband met servicekosten te geven. De bijtelling op de rekenhuur voor huishoudens jonger dan 65 wordt dan €9 per maand, voor huishoudens ouder dan 65 wordt de bijtelling €12,25 per maand.

Bij deze vormgeving ondervindt ruim 57% van de huishoudens met huurtoeslag een positief inkomenseffect, bijna 4% geen inkomenseffect en ongeveer 39% een nadelig inkomenseffect.

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

5.4.2 Normering huurtoeslag

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

Inkomenseffecten

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

Inkomenseffect	% huurtoeslag- ontvangers
Minder dan -10%	1
-10% tot -5%	14
-5% tot -3%	15
-3% tot -1 ½%	13
-1 ½% tot 0%	12

(N) IBO misbruik en oneigenlijkgebruik Toeslagen

0%	0
0% tot +1 ½%	11
+1 ½% tot +3%	6
+3% tot +5%	7
+5% tot +10%	12
meer dan +10%	9

5.4.3 Normering uurprijs kinderopvangtoeslag

Het voorstel is om bij de berekening van de kinderopvangtoeslag niet meer uit te gaan van de feitelijk betaalde uurprijs, maar van een genormeerde uurprijs.

De variant is budgettair neutraal bij de volgende genormeerde uurprijs :

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

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

Inkomenseffecten

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

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

5.5 Normering kinderopvangtoeslag

Het is mogelijk het gebruik van kinderopvang te normeren door de toeslag te baseren op een genormeed kostenbedrag. 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 voor alle werkende huishoudens met jonge kinderen tot 12 jaar, of deze nu kinderopvang gebruiken of niet.

Dit betekent dat de doelgroep van de genormeerde kinderopvangtoeslag gelijk is aan die van de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Het ligt dan voor de hand deze twee regelingen samen te voegen tot een nieuwe toeslag.

De genormeerde toeslag is budgettair neutraal bij een verhoging van het maximale deel van de inkomensafhankelijke IACK van € 1.110 naar € 7.000. Het opbouwpercentage wordt verhoogd naar 20%.

Onderstaande tabel laat zien dat inkomenseffecten van dit voorstel groot zijn. Circa 25% van de werkende ouders waarvan het jongste kind jonger is dan 12 jaar (circa 1 mln huishoudens) gaat er meer dan 5% op achteruit. Zij ontvangen momenteel meer toeslag dan zij aan genormeerde toeslag zouden ontvangen. Daar staat tegenover dat er circa 25% meer dan 5% op vooruit gaat. Het gaat hierbij ondermeer om mensen die nu geen gebruik maken van formele kinderopvang.

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

Met opmerkingen Als dit nu wordt gekoppeld aan de ingeschreven staan bij erkende opvang(instelling)?

5.6 Ambtshalve toekennen

Ambtshalve toekenning bij de huurtoeslag is mogelijk door de betaalde huur en/of de servicekosten op te nemen in een basisadministratie en verhuurders verplichten deze te vullen met de relevante informatie. Woningcorporaties en andere verhuurders krijgen hiermee een grotere verantwoordelijkheid.

Ambtshalve toekenning bij de kinderopvangtoeslag is mogelijk om voor de uurprijs en/of het aantal uren een basisregistratie op te zetten die wordt gevuld door de kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus. Kwaliteit en correctheid van de administratiekan worden geborgd door bijvoorbeeld van instellingen een accountantsverklaring te vragen.

Het zal minder makkelijk zijn voor een burger om gedurende het jaar oneigenlijk gebruik of misbruik te maken van het toeslagenstelsel. Ambtshalve toekenning heeft in principe geen (grote) consequenties voor het budget, en heeft geen inkomenseffecten voor de aanvrager. Het kan wel voor een toename van het aantal bezwaren zorgen, omdat burgers het oneens zijn met de ambtshalve vaststelling van hun toeslag. Eveneens is er geen prikkel voor de instellingen om de basisadministratie up-to-date te houden.

5.7 Directe bekostiging van kinderopvanginstellingen

Kerngedachte van deze variant is dat kinderopvanginstellingen bekostiging van het Rijk ontvangen per opgevangen kind dit in combinatie met een inkomensafhankelijke

kinderregeling. Bij deze regeling loopt bekostiging niet meer via ouders, zoals nu het geval is, PM.

5.8 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 het verbeteren van de 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.

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/Bewonerssituaties	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

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 zal de komende jaren het boetebeleid van de Belastingdienst al worden aangescherpt. Vanaf 2012 zal er bij een geconstateerde fraudezaak die groter is dan 10.000 euro een vergrijpboete worden gegeven. Per 2013 zal dit ook gaan gelden voor zaken tot 10.000 euro.

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 aangiftengrens te verhogen van 6.000 euro naar 10.000 euro voor zwarte fraude en van 10.000 euro naar 35.000 euro voor witte fraude¹⁴.

Het kabinet wil in het kader van de fraudeaankpak de bestuurlijke boetes verhogen, naar in beginsel 100% van het benadelingsbedrag. Tegelijkertijd wordt de aangiftengrens 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 bestraft 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 gegeven/ingediend. Uit deze tabellen blijkt dat het UWV en de SVB in veel gevallen bij fraude een boete opleggen, bij het UWV is dit zelfs in driekwart van de gevallen.

Tabel 2: Overzicht boetes en aangiftes UWV¹⁵

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 SVB¹⁶

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 UWV en de SVB leggen in veel gevallen waar er een overtreding van de inlichtingenplicht wordt geconstateerd, wordt ook een boete op. De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren geen boete opgelegd, ook niet als er niet (tijdig) informatie is verstrekt door de aanvrager, zoals is weergegeven in tabel 1..

¹⁴ Witte fraude: fraude die door middel van 'reguliere' bestandskoppeling kan worden opgespoord: bijv. inkomsten verzwijgen waarover wel belasting en premies over is betaald. Zwarte fraude: fraude die niet door middel van reguliere bestandskoppeling kan worden opgespoord, zoals zwart werk.

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.

Vanaf 2013 gaat de Belastingdienst verzuimboetes opleggen indien een aanvrager geen wijziging heeft doorgegeven die van invloed is op de hoogte van het voorschot. Dit betekent in de praktijk dat in de in tabel 1 genoemde gevallen waarin nu alleen de hoogte van de toeslag wordt aangepast, ook het opleggen van een boete mogelijk wordt.

5.9 Rente bij toeslagen

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 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 heffingsrente 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 toeslaggerechtigde 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 heffingsrente 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 het in rekening brengen van heffingsrente aan een aanvrager 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 wettelijke 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.

PM: T.a.v. het boete-instrument moet wel het volgende bedacht worden Hoge boetes (vergrjpboetes op grond van artikel 40, tweede lid, Awir) kunnen alleen worden opgelegd indien een definitieve toekenning wordt herzien. Het overgrote deel van de fraudegevallen wordt echter in de voorschotfase behandeld.

Met opmerkingen Wat is hiervan de opbrengst?

5.10 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. Basisadministraties 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 loonaangiften 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 gevoerd 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 wilens 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 Belastingdienst/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 1.1 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 plegen¹⁷.

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

¹⁷ Jacht op Spookburger, Frank Blankena, 17 juni 2011, www.binnenlandsbestuur.nl.

¹⁸ IBO Toeslagen 2009, etc....

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 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.

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 Koninkrijksrelaties (onderdeel Basisregistratie Persoonsgegevens en Rijksdocumenten). 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). 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.

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

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. Ook gebruikers/beheerders van basisadministraties moeten onderling fouten gegevens

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".

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.

5.11 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.

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.

Oplossing

Harmonisatie van het vermogensbegrip van de huurtoeslag met box 3 levert meer duidelijkheid op voor de burger waardoor deze minder fouten maakt. Huishoudens waarvan een vermogensdeel is vrijgesteld in de huidige definitie van het toetsvermogen gaan op achteruit wanneer hun totale vermogen boven de heffingsvrije voet van box 3 komt. Het gaat hierbij om maximaal circa 3.000 huishoudens met bijzonder vermogen. Hoeveel hiervan na de harmonisatie huurtoeslag zullen verliezen is niet bekend. Mensen met een huurtoeslag die investeren in groene beleggingen of durfkapitaal kunnen na de harmonisatie ondanks de aanwezigheid van vermogen boven de vermogensgrens toch huurtoeslag gaan ontvangen. Op basis van de huidige IB-gegevens gaat het om een kleine groep van circa 500 huishoudens. De budgettaire gevolgen van deze aanpassing zijn beperkt.

Daarnaast is er een groep van circa 87.000 huishoudens zonder recht op huurtoeslag omdat zij een te groot vermogen hebben. Wanneer het vermogensbegrip van de huurtoeslag wordt geharmoniseerd met het vermogensbegrip van box 3, dan kan deze groep door met hun kapitaal uit te kijken naar groene beleggingen en

Met opmerkingen ☐ Zou het beperken tot harmonisatie met box 3

duurkapitaal, recht op huurtoeslag krijgen. Omdat er in de huurtoeslag grote bedragen omgaan is dit een forse financiële prikkel. Het is niet mogelijk om met zekerheid te zeggen hoe groot het uitwijkbedrag zal zijn. In het onwaarschijnlijke geval dat alle huishoudens uitwijken, dan nemen de kosten voor de huurtoeslag toe met 150 miljoen. Wanneer 25% van de doelgroep dit doet, nemen de kosten van de huurtoeslag met circa 40 miljoen toe.

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 toetsingsinkomen 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.

Met opmerkingen link naar misbruik is niet duidelijk, zou het weglaten

(N) IBO misbruik en oneigenlijkgebruik Toeslagen

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)	Maximaal vermogen (voorstel)
Huurtoeslag	alleenst	tot €22.000	huur	bij benadering	€21.000	€21.000
	paar	tot €30.000		box 3	€42.000	€42.000
Kindg. budg. ¹	alleenst	tot €48.500	kosten kinderen	box 3	geen	€101.000
	paar	tot €48.500			geen	€122.000
Zorgtoeslag	alleenst	tot €35.000	zorgpremie	box 3	geen	€101.000
	paar	tot €51.000			geen	€122.000

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

(II) IBO misbruik en oneigenlijkgebruik Toeslagen

6 Conclusies

We staan voor een kruispunt; of we gaan op het huidige pad door te blijven werken in de actualiteit waarbij schatting of we

(iv) IBO misbruik en oneigenlijk gebruik Toeslagen

7 Bijlage 1: Taakopdracht

Bijlage 2: samenstelling werkgroep

Bijlage 2: lijst van geïnterviewden

(II) IBO misbruik en oneigenlijkgebruik Toeslagen

Verdieping van de huidige cijfers over terugbetalingen 2011

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%.

I. 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.

(N) IBO misbruik en oneigenlijkgebruik Toeslagen

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

²⁰ Bron: heroverwegingsrapport nr. 17 (tabel 2.1), peiljaar 2010 en exclusief de kosten van uitzendkrachten (€ 18 miljoen)
Pagina 45 van 51

Procesbeschrijving van voorschot tot definitief toekennen²¹	Aanvraag leidt tot voorschot dat vòòr de maand waarop de lasten zien wordt uitbetaald. In T+1 eindafrekening bij definitieve toekenning (1/7 of 1/12). De aanvraag wordt voor onbeperkt aantal jaren gedaan en in beginsel automatisch gecontinueerd. Aanvragen kunnen tot 1 april T+1 worden gedaan behoudens uitstel voor de IB. <u>Disharmonisaties</u> : door vermogenstoets, op huishouden en op toetsingsinkomen.	<u>Disharmonisatie</u> door van Huurtoeslag afwijkende vermogenstoets m.i.v. 2013.	<u>Disharmonisatie</u> 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 .	<u>Disharmonisatie</u> door van Huurtoeslag afwijkende vermogenstoets m.i.v. 2013
Toeslagsoort	Huurtoeslag	Zorgtoeslag	Kinderopvangtoeslag	Kindgebonden budget
Toezicht: Controle aan de poort tot controle bij definitief toekennen	Controles deels in het jaar op huishoudsamenstelling, bewoningssituatie en rekenhuur. Na afloop van het berekeningsjaar bij DT deels op dezelfde grondslagen en op toetsingsinkomen en -vermogen.	Controles deels in het jaar op huishoudsamenstelling en verplichte verzekering. Na afloop van het berekeningsjaar bij DT deels op dezelfde grondslagen en op toetsingsinkomen.	Controles in het jaar deels op partnersituatie integraal op registratie opvanginstelling of gastouder, in ieder geval aanvragen en mutaties leidend tot hoge toekenningen: op opvang kinderen. Na afloop van het berekeningsjaar bij DT deels op dezelfde grondslagen en op aantal afgenomen uren en uursprijzen (jaaropgaven) toetsingsinkomen.	Controles deels in het jaar op partnersituatie. Na afloop van het berekeningsjaar bij DT deels op dezelfde grondslag en op toetsingsinkomen.

²¹ weergegeven is het wettelijke regime ingevolge de Awir. In de praktijk verloopt het proces o.m. door toezichtacties trager²² alleen voor de KOT²³ tot op heden volgens Belastingplan in Awir, tenzij SZW bijzondere verdergaande bepalingen wil

			Na afloop van het jaar risicogericht op aanvragen met terugwerkende kracht.	
Fraudetypen en aantal fraudegevallen 2010	Huurtoeslag na KOT op de tweede plaats met enkele gevallen. Ingangsdatum rekenuur 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, bureaus 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, 1^e 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, 2^e 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, 3^e 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, 4^e lid AWIR)
 - a. Overtreding: maximaal 5.000 euro
 - b. Grove schuld: 1.250 euro
- Opzet: 2.500 euro

Bijlage PM: Kinderopvangtoeslag onderzoek SIOD en maatregelen

Risico 1: Er is geen relatie tussen het aantal uren arbeid en het aantal uren toeslaguren.

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

Maatregelen:

Het aantal uren toeslag dat kan worden aangevraagd wordt gemaximeerd..

Met ingang van 2011 is het aantal uren toeslag dat per maand en per kinderopvangsoort kan worden aangevraagd gemaximeerd op 230 uur.

Het aantal uren kinderopvangtoeslag wordt gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst verdienende partner.

Er is wetgeving in voorbereiding waarin het recht op kinderopvangtoeslag wordt gelimiteerd tot 140% van de gewerkte uren van de minstwerkende partner. Deze nieuwe maatregel gaat in per 1 januari 2012.

Risico 2: Controle op de rechtmatigheid van toeslagen is niet goed mogelijk.

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

Maatregel: Eén Landelijk Register Kinderopvang dat rechtstreeks wordt gekoppeld aan de systemen van Belastingdienst/Toeslagen

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

Risico 3: In de gastouderopvang is onvoldoende zicht op de feitelijke opvanguren.

De SIOD stelde vast dat het voor Belastingdienst/Toeslagen lastig was om te controleren of het aantal uur kinderopvang waarvoor toeslag is ontvangen, ook daadwerkelijk door een ouder is afgenomen.

Maatregel: Er worden eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus, aan het betalingsverkeer en aan de overeenkomsten tussen gastouderbureaus en ouders.

Met ingang van 2010 worden strenge eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus, aan het betalingsverkeer en aan de inhoud van de overeenkomsten tussen gastouderbureaus en ouders²⁴. Zo moet de administratie

²⁴ Zie Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, artikel 11, derde lid en artikel 11b.

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

Risico 4: Ouders, gastouders en gastouderbureaus hebben gelijke belangen bij meer opvanguren

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

De SIOD beveelt aan om de rol van de 'familiegastouder' te beperken en het financiële belang dat gastouderbureaus hebben bij het in rekening brengen van meer uren te beperken.

Maatregelen:

De professionele rol van gastouders wordt versterkt.

Er is een aantal maatregelen genomen die de professionaliteit van de gastouder versterken. Zo moet de gastouder vanaf 2010 voldoen aan opleidingseisen en moeten zowel de opvanglocatie als de opvangpraktijk voldoen aan strengere kwaliteitseisen. Voorts wordt vanaf 2010 rechtstreeks toezicht gehouden op de gastouders in plaats van uitsluitend op de gastouderbureaus. De professionaliteit van gastouders wordt verder benadrukt door gegevens over de gastouders en over de opvanglocatie openbaar te maken in het Landelijke Register Kinderopvang.

De inkomsten van gastouders worden zichtbaar voor de Belastingdienst.

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.

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.