Bijlage 2

Ministerie van Financiën

# (N) IBO misbruik en oneigenlijk gebruik Toeslagen

Versie 0.~~92~~

Datum ~~25 november~~21 december 2011
Status Concept

**Inhoud**


1 Inleiding en samenvatting ..... 44

1.1 Opdracht 64

1.2 Leeswijzer 64

1.3 Samenvatting 95

2 Toeslagen ..... 147

2.1 Huidige situatie 147

2.2 IBO Vereenvoudiging toeslagen 158

2.3 Toeslagenproces volgens de AWIR 158

2.4 De toeslagen 169

2.5 Financiële gegevens en kengetallen Toeslagen. 1710

2.6 Fraude in cijfers 1811

2.7 Navorderproblematiek 1912

2.8 Reeds genomen maatregelen die fraude tegen gaan 2013

2.9 Belastingdienst Toeslagen (uitvoering) 2215

2.10 Compliance en sanctiebeleid 2215

3 Beschrijving kwetsbaarheden en maatregelen..... 2819

3.1 Inleiding 2819

3.2 Kwetsbaarheden in de uitvoering 2819

3.2.1 Kwetsbaarheid: Systeemfraude en identiteitsfraude 2819

3.3 Kwetsbaarheden in de regelgeving 2920

3.3.1 Kwetsbaarheid: werken met geschat inkomen 3021

3.3.2 Kwetsbaarheid: disharmonisatie in vermogensbegrip 4623

3.3.3 Kwetsbaarheid: omvang huishouden en kwaliteit basisregistratie 4724

3.4 Kwetsbaarheid: Vergoeding van werkelijke kosten 5127

a. Normering servicekosten huurtoeslag 5430

b. Normering huurtoeslag 5431

c. Normering uurprijs kinderopvangtoeslag 5531

d. Normering kinderopvangtoeslag 5532




heeft opmaak toegepast: Lettertype: Vet
heeft opmaak toegepast ... [1]
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
Met opmaak: Inspringing: Links: 1,25 cm
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
heeft opmaak toegepast ... [2]
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
Met opmaak: Inspringing: Links: 1,25 cm
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
heeft opmaak toegepast ... [3]
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
Met opmaak: Inspringing: Links: 1,25 cm
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
heeft opmaak toegepast ... [4]
Gewijzigde veldcode
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
heeft opmaak toegepast ... [5]
Gewijzigde veldcode
heeft opmaak toegepast ... [6]
Gewijzigde veldcode
heeft opmaak toegepast ... [7]
Gewijzigde veldcode
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
heeft opmaak toegepast ... [8]
Gewijzigde veldcode
heeft opmaak toegepast ... [9]
Gewijzigde veldcode
heeft opmaak toegepast ... [10]
Gewijzigde veldcode
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet
Met opmaak: Inspringing: Links: -0,8 cm, Eerste regel: 2,05 cm

e. Directe bekostiging van kinderopvanginstellingen 5633

f. Ambtshalve toekennen 5633

Bijlage 1: Taakopdracht ..... 5935

1 Samenvatting (PM: wordt nog aangepast aan de definitieve versie van het rapport) 5

2 Inleiding ..... 9

3 Toeslagen ..... 10

3.1 Huidige situatie 10

3.2 IBO Vereenvoudiging toeslagen 11

3.3 Toeslagenproces volgens de AWIR 11

3.4 De toeslagen 12

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) 18

4 Beschrijving kwetsbaarheden en maatregelen ..... 21

4.1 Inleiding 21

4.2 Kwetsbaarheden in de regelgeving 22

4.2.1 Kwetsbaarheid: werken met geschat inkomen 22

4.2.2 Kwetsbaarheid: disharmonisatie in vermogensbegrip 22

4.2.3 Kwetsbaarheid: omvang huishouden 26

4.2.4 Kwetsbaarheid: Rekening waarop de toeslag wordt uitbetaald **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

4.2.5 Kwetsbaarheid: kwaliteit basisregistratie **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

4.2.6 kwetsbaarheid in de huurtoeslag **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

4.2.7 Kwetsbaarheid in de kinderopvangtoeslag **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

5 Oplossingsvarianten ter vermindering van de kwetsbaarheden. ..... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

5.1 Werken in de actualiteit Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Lettertype: Niet Vet, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Lettertype: Niet Vet, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Lettertype: Niet Vet, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Lettertype: Niet Vet, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Lettertype: Niet Vet, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Lettertype: Niet Vet, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

5.2 De burger minder verantwoordelijk maken voor de schatting van het actuele inkomen Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

5.3 Afstappen van het actuele inkomen 24

5.4 Vergoeding van werkelijke kosten 30

5.4.1 Normering servicekosten huurtoeslag 33

5.4.2 Normering huurtoeslag 33

5.4.3 Normering uurprijs kinderopvangtoeslag 34

5.5 Normering kinderopvangtoeslag 35

5.6 Ambtshalve toekennen 36

5.7 Directe bekostiging van kinderopvanginstellingen 36

5.8 Compliance en sanctiebeleid 18

5.9 Rente bij toeslagen 23

5.10 Betrouwbare basisadministratie. Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

5.11 Harmonisatie van inkomens en vermogensbegrippen(nog even laten staan) Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

6 Conclusies 37

7 Bijlage 1: Taakopdracht 38

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Lettertype: Niet Vet, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Lettertype: Niet Vet, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

heeft opmaak toegepast: Standaardalinea-lettertype, Spelling en grammatica controleren

Met opmaak: Kop-Inhoudsopgave

Met opmaak: Regelafstand: Minimaal 12 pt

## Samenvatting

Met opmaak: Kop 1

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

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. Dat is nu anders. Tot dusver is voor circa € 40 miljoen aan fraude vastgesteld. Daarnaast worden op dit moment 160 dossiers met een belang van nog eens circa € 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.

De algemene begrippen en het uitvoeringsproces zijn geregeld in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De materiewetten van de betrokken beleidsdepartementen bepalen het recht op toeslag. Toekenning van een toeslag vindt plaats in de vorm van voorschotten die per maand worden uitbetaald. Na afloop van het jaar vindt aan de hand van de grondslagen zoals ze uiteindelijk zijn gebleken een eindafrekening plaats. In het huidige toeslagenproces is de burger een grote verantwoordelijkheid toebedeeld als het gaat om de schatting van zijn actuele inkomen. Het schatten lijkt in de praktijk met moeilijkheden gepaard te gaan. Dit uit zich in te hoge en te lage toeslagaanvragen. Op basis van de definitieve toekenning 2009 - in 2011, t+2 - is er sprake van € 900 miljoen aan navorderingen en € 225 miljoen aan nabetalingen. De terugvorderingen zorgen voor een negatief kaseffect en kunnen bijdragen aan een overschrijding van een programmabudget.
Kwetsbaarheden en aanpak
In het algemeen hebben alle regelingen m.u.v. het kindgebondenbudget hebben te maken met systeemfraude en identiteitsfraude. Dit in combinatie met gevallen waarbij patijen bekend zijn met gegevens van de aanvrager en de betaalrichting naar zichzelf te verleggen door het aanpassen van het rekeningnummer, maakt de regelingen kwetsbaar voor fraude. De aanpak hierbij is – de reeds ingevoerde maatregelen - het inbouwen van controle aan de poort door het koppelen van de DigiD aan het BSN, waarbij enkel de uitbetaling op het rekeningnummer van de aanvrager wordt toegestaan.

Ook de regelgeving vertoont kwetsbaarheden. De eerste kwetsbaarheid is het werken met geschat inkomen. Geconstateerd is dat het voor de burger lastig een goede schatting te maken. Daarnaast is de kans op fouten groot. De hoge terugvorderingen van 900 mln per jaar spreken voor zich. Dit leidt in de praktijk tot situaties waarbij terugvordering door een nieuwe te hoge toeslag aanvraag worden bekostigd. De maatregel die hierbij past is het heffen van rente op de voorschotten (PM BOETE!!). Hiermee wordt de prikkel om een te hoge toeslag aan te vragen geneutraliseerd. Een verdergaande aanpak is het terugdringen van de rol van burger. Door een toeslag toe te kennen op basis van de bij de Belastingdienst bekende informatie worden te hoge voorschotten voorkomen. Hiermee wordt de

Met opmerkingen tekst

drempel op oneigenlijk gebruik en fouten verlaagd. Het afstappen van het actuele inkomen draagt hier ook aan bij en gaat tevens een stap verder. De toeslag wordt vastgesteld op basis van informatie dat door de Belastingdienst in een eerder stadium is vastgesteld middels een definitieve toekenning van de toeslag en is 1,5 tot 2 jaar oud. Inkomenseffecten kunnen door een vangnet worden voorkomen.
Een tweede kwetsbaarheid in de regelgeving is de disharmonisatie in het vermogensbegrip tussen de toeslagen onderling en box3 in de inkomstenbelasting. Dit leidt tot verwarring bij de aanvrager. Tevens mist de Belastingdienst hierdoor contra-informatie ten behoeve van het toezicht. Door harmonisatie van het vermogensbegrip kan deze kwetsbaarheid worden uitgeschakeld.
Een derde kwetsbaarheid in de regelgeving is het begrip "omvang huishouden" in combinatie met kwaliteit basisregistratie. De aanvragen van de toeslagen worden gedaan voor een huishouden. Afhankelijk van de samenstelling en inkomen van het huishouden wordt de hoogte/recht van een toeslag bepaald. Doordat basisadministraties als gemeentelijke basisadministraties niet up-to-date zijn kan het voorkomen dat een aanvrager onterecht een toeslag ontvangt of onterecht een toeslag niet ontvangt. De aanpak die wordt voorgesteld is dat er meer aandacht moet komen voor het op orde krijgen van basisregistraties en dat relevante spelers –als gemeenten, UWV en Belastingdienst - meer gaan samenwerken.

De laatste kwetsbaarheid is de vergoeding van werkelijke kosten. Deze grondslag voor het toekennen van een toeslag is niet bekend bij de Belastingdienst. De informatie is afkomstig van de aanvrager waardoor de mogelijkheid bestaat dat onjuiste informatie wordt verstrekt. Voor de huurtoeslag geldt dat de daadwerkelijk genoten opvanguren moeilijk te controleren zijn. Dit is bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag aan de orde. De voorstelde aanpak bestaat uit twee onderdelen: normering en ambthalve toekennen. Normering houdt in dat huurtoeslag en de servicekosten worden genormeerd op een gemiddeld bedrag. Voor de kinderopvangtoeslag geldt dat de uurprijs en de kinderopvangtoeslag wordt genormeerd. Bij normering is sprake van inkomenseffecten. Bij het ambthalve toekennen zal op basis van de bij de Belastingdienst bekend zijnde informatie – die gevuld wordt door verhuurder en kinderopvanginstellingen – de huurtoeslag en kinderopvangtoeslag worden toegekend.
Tenslotte is het een optie door directe bekostiging van kinderopvanginstellingen de tegemoetkoming van kinderopvang te realiseren.

Gedurende het opstellen van dit rapport zijn door de betrokken Ministers maartregelen ingevoerd en aangekondigd. Dit onderschrijft de noodzaak voor het aanpakken van de fraude in de toeslagen.

# 1 Inleiding en samenvatting

Met opmaak: Kop 1, Regelafstand: enkel

## 1.1 Opdracht

De MR heeft op 11 maart 2011 de two-pager Fraudebestrijding bij Toeslagen besproken. 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.
De werkgroep is gevraagd de gevoeligheid van toeslagen voor misbruik, oneigenlijk gebruik en fouten te onderzoeken en maatregelen te ontwikkelen die misbruik, oneigenlijk gebruik en de kans op fouten bij de toeslagen verminderen. Hierbij is tevens gevraagd te bekijken hoe vereenvoudiging van toeslagen, met aandacht voor de beleidsdoelen, kan bijdragen aan het fraudebestendiger maken van toeslagen. De volgende onderzoeksvragen worden door de werkgroep beantwoord:

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

Met opmaak: Geen opsommingstekens of nummering

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

## 1.2 Leeswijzer

Met opmaak: Kop 2, Regelafstand: enkel

Met opmaak: Regelafstand: Minimaal 12 pt

Het rapport is opgeknipt in de twee delen. Deel I is een beschrijving van de huidige situatie en terugblik op het verleden. Deel II biedt inzicht in de risico's (kwetsbaarheden) van de toeslagen. Per kwetsbaarheid is een aanpak voor het beschreven probleem opgenomen. Het rapport beidt een volledig overzicht van hetgeen in verleden is onderzocht en benoemd is al kwetsbaarheid. Nu is dit vanuit het perspectief van fraude en inclusief aanpak beschreven.

Met opmaak: Regelafstand: Minimaal 12 pt

Het eerste deel van het rapport begint met een beschrijving van de huidige situatie waarin alle facetten van de toeslagen aan bod komen. Dit biedt een inzicht in de ontwikkeling die toeslagen hebben doorgemaakt naar de huidige situatie. Er wordt teruggekeken op het IBO-vereenvoudiging Toeslagen, waar dit rapport op voort bouwt. Vervolgens worden de verschillende toeslagen met hun specifieke kenmerken en doelgroepen beschreven. Dit aan de hand van de elementen: moment van invoering, doelstelling, aantal gerechtigden en budgettaire omvang. Dit is aangevuld met financiële gegevens van toeslagen en fraude. Vervolgens wordt er inzicht gegeven in de bekend zijn informatie over invulling van het toezicht door Belastingdienst/Toeslagen, inzet van de FIOD en OM. Hierna worden de budgettaire consequenties rondom terugvordering en nabetaling beschreven. Het eerste deel wordt afgesloten met een overzicht van de reeds genomen maatregelen om fraude

tegen te gaan en een vergelijking van het sanctie beleid van de Belastingdienst/Toeslagen en een andere uitvoering als het UWV. Tijdens het opstellen van dit rapport zijn er steeds maatregelen op dit vlak ontwikkeld en kenbaar gemaakt.
Het tweede deel van het rapport is bevat een breed scala aan kwetsbaarheden die betrekking hebben op zowel de regelgeving als de uitvoering. Ook is het algemene probleem van identiteitsfraude meegenomen. In dit deel zijn de ingrediënten opgenomen door voor elke kwetsbaarheid af te dekken met een beschreven aanpak.

**Met opmaak:** Kop 2, Regelafstand: enkel

## ~~2 Samenvatting (PM: wordt nog aangepast aan de definitieve versie van het rapport).~~

**Met opmaak:** Kop 2, Regelafstand: enkel, Spatiëring tussen Aziatische en Latijnse tekst aanpassen, Spatiëring tussen Aziatische tekst en nummers aanpassen

**Met opmaak:** Kop 2, Regelafstand: enkel

~~Fraude bij toeslagen is de laatste tijd steeds meer in het nieuws. Er is hier sprake van verschillende vormen van fraude zoals systeemfraude waarbij verschillende partijen samenwerken en identiteitfraude. Fraude en oneigenlijk gebruik staan haaks op de beleidsdoelen van de toeslagen op het gebied van tegemoetkoming in de kosten van wonen, zorg en kinderen, warmee inkomensondersteuning en arbeidsparticipatie worden gedlend. Het draagvlak voor de toeslagen wordt door fraude en oneigenlijk gebruik ondermijnd.~~

~~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.~~

~~In de MR is besloten 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 van de Staatssecretaris van Financiën 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.

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 en 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. De volgende onderzoeksvragen zijn hierbij geformuleerd:

12. 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?

0. 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, aanpassingen buiten de huidige kaders, als om aanpassingen van het stelsel.

Met opmaak: Kop 2, Regelafstand: enkel, Geen opsommingstekens of nummering

Met opmaak: Kop 2, Regelafstand: enkel

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, gemeente Den Haag en verzekeraars.

Opbouwrapport

PM

## 23 Samenvatting

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 bouwt hierop voort vanuit het perspectief van fraude. Aanvullend op het reeds verrichte onderzoek is door gesprekken en het analyseren van bedrijfsinformatie van de dienst Toeslagen het onderzoek tot stand gekomen.

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.[1] Dit zou een verklaring kunnen zijn voor de 80.000 huurtoeslagontvangers die jaar op jaar de totale huurtoeslag terug moeten betalen, wegens het onterecht aanvragen van deze toeslag. De huidige vormgeving van de regeling speelt het korte termijn winstbejag in de hand.

De toeslagen zijn relatief jong te noemen; de eerste toeslagen werden in 2005 uitgekeerd. Initieel was de bevordering van participatie in de vorm van Kinderopvangtoeslag de reden voor het invoeren van toeslagen. Later is daar de verzilveringsproblematiek aan toegevoegd. De regelgeving van de toeslagen is geregeld in de Awir. Beleidsmatig ligt de verantwoordelijkheid voor de toeslagenregelingen bij de beleidsdepartementen en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de Belastingdienst/Toeslagen. In de eerste jaren (2005-2006)na de invoering van de toeslagen deden zich problemen voor in de uitvoering. Om te voorkomen dat vele aanvragers geen toeslag zou ontvangen is in het begin – mede door de Tweede Kamer – de nadruk gelegd op het uitbetalen van de aangevraagde toeslagen. Daarna in 2007 ontstonden er problemen met het definitief toekennen van de toeslag doordat de loonsgegevens gegevens niet beschikbaar zijn. Totdusver zijn deze problemen "opgelost" door het handmatig verwerken van aanvragen. De verwachting is dat dit bij de invoering (2012) van het Nieuwe Toeslagen Systeem verleden tijd is. Hierdoor was er weinig aandacht voor fraude.

Tot dusver is voor circa € 40 miljoen 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

[1] Rare jongens die Homo Sapiens, over de psychologische motieven achter onze economische beslissingen, Michiel Blem en Rik Dillingh, april 2011.

prioriteit. Op dit moment worden 160 dossiers met een belang van circa € 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 zijn er in de fase vóór het strafrecht 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 miljoen aan navorderingen en € 225 miljoen aan nabetalingen.
De algemene begrippen en het uitvoeringsproces zijn geregeld in de Awir. De materiewetten bepalen het recht op toeslag.
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 grondslagen zoals het toetsingsinkomen van een huishouden. De lasten zijn de kosten waarin de toeslag een tegemoetkoming biedt. Toekenning vindt plaats in de vorm van voorschotten die per maand worden uitbetaald. Na afloop van het jaar vindt aan de hand van de grondslagen zoals ze uiteindelijk zijn gebleken een eindafrekening plaats.

In het huidige toeslagenproces is de burger een grote verantwoordelijkheid toebedeeld als het gaat om de 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. De algemene begrippen en het uitvoeringsproces zijn geregeld in de Awir. De materiewetten bepalen het recht op toeslag.

Het werken in de actualiteit door middel van inkomensschattingen van de burger levert terugvorderingsproblemen op. Waar geen contra-informatie beschikbaar is, is toezicht aangewezen op andere vormen van toezicht, die meer capaciteit kosten en leiden tot afbreukrisico of overbodige klantcontacten. Vaak ontbreekt kwalitatief goede actuele contra-informatie. In die gevallen blijven fouten te lang onopgemerkt en dreigt individueel en georganiseerd misbruik van de Awirsystematiek van bevoorschotting. Te veel voorschotten worden dan ten onrechte toegekend.
Weliswaar wordt de onrechtmatigheid van de toekenning vaak bij het definitief toekennen vastgesteld en gecorrigeerd maar de betalingen zijn dan al gedaan. Terugvorderingen vergen een arbeidsintensief inningstraject met kasschuif en verdamping van programmagelden.

-Kwetsbare grondslagen:
Werken in de actualiteit: inkomensschattingen en vermogenspositie
Huishoudsituaties door ontbrekende gegevens over relaties en onvolkomenheden in de GBA
Rekenhuren, huurrelatie, tijdelijkheid van de verhuur, betaling van de huur
Uren kinderopvang, niet subsidiabele opvang, betaling voor de opvang
Huishoudsituaties inkomens en vermogens in buitenland situaties.
De Belastingdienst is afhankelijk van basisadministraties van anderen, met uitzondering van de basisregistratie inkomen. Deze zijn vere van compleet.

Boetes zijn op dit moment wel mogelijk maar worden niet opgelegd.

~~Reeds genomen maatregelen~~
~~Door de beleidsdepartementen is in de huurtoeslag en kinderopvangtoeslag al een aantal maatregelen genomen tegen oneigenlijk gebruik, misbruik en fraude. Door de Belastingdienst/Toeslagen wordt een pilot gehouden voor het aanpakken van burgers die keer op keer een huurtoeslag aanvragen maar daar geen recht op 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 renseignering (de wettelijke verplichting tot het verstrekken van voorgeschreven gegevens en inlichtingen aan de Belastingdienst) en vanaf 2013 het eerder opleggen van boetes.~~

~~Voorstellen~~
Reeds genomen maatregelen
~~Door de beleidsdepartementen is in de huurtoeslag en kinderopvangtoeslag al een aantal maatregelen genomen tegen oneigenlijk gebruik, misbruik en fraude. Door de Belastingdienst/Toeslagen wordt een pilot gehouden voor het aanpakken van burgers die keer op keer een huurtoeslag aanvragen maar daar geen recht op~~ 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 renseignering (de wettelijke verplichting tot het verstrekken van voorgeschreven gegevens en inlichtingen aan de Belastingdienst) en vanaf 2013 het eerder opleggen van boetes.~~

**heeft opmaak toegepast:** Lettertype: Niet Vet, Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto

~~*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 van een toeslag. De schatting kan worden gebaseerd op bij de Belastingdienst voorhanden zijnde gegevens, bijvoorbeeld het laatst bekende inkomensgegeven uit de basisregistratie inkomen. In In de meeste gevallen zijn deze gegevens weliswaar twee jaar oud. Het 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-1½. 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 in de inkomenssfeer beperkt of zelfs voorkomen.~~

~~*Normering*~~
~~Door het normeren van (delen van) de kinderopvangtoeslag of de huurtoeslag kan misbruik en oneigenlijk gebruik voor een belangrijk deel onmogelijk worden~~

gemaakt. Het is dan voor grondslagen niet meer mogelijk een onjuist aantal uren kinderopvang of een onjuiste huur op te geven.

*Ambtshalve toekenning*
Het gaat hier om het op basis van de in een basisregistratie bekend zijnde gegevens toekennen van een toeslag. Hiermee verdwijnt de rol van de burger in de aanvraag van een toeslag, 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 kan een extra prikkel vormen voor toeslaggerechtigden zodat zij hun schatting beter maken en wijzigingen tijdig doorgeven. 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. Op dit moment wordt er geen rente toegepast door de Belastingdienst/Toeslagen.

*Boete*
Toepassen van het boete instrument op het niet of 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 ambthalve toekennen, normering en het opleggen van boetes en het toepassen van rente.

# 77 Inleiding

**Aanleiding**

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

Om die reden wil het kabinet aan de ene kant kijken naar maatregelen die zijn gericht op een betere controle aan de poort, het afschrikken het voorkomen van fraude en oneigenlijk gebruik. Aan de andere kant kan worden bekeken hoe vereenvoudiging van toeslagen, rekening houdend met de beleidsdoelen, kan bijdragen aan het fraudebestendiger maken van toeslagen.

In de MR is geconcludeerd dat een interdepartementale werkgroep wordt ingesteld die voorstellen ontwikkelt om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Daarbij kan ook worden gekeken naar de bijdrage die vereenvoudiging daarbij kan leveren. Dit gebeurt in aanvulling op trajecten die een raakvlak hebben met dit onderwerp, zoals de heroverweging Toeslagen, de onderwerpen in de Fiscale Agenda en de brief over de aanpak van systeemfraude en de brief van de Minister van SZW over handhaving bij sociale zekerheid, project 12 in het kader van compacte rijksdienst en de brief over de aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik in de kinderopvangtoeslag die binnenkort door de Minister van SZW en de Staatssecretaris van Financiën samen naar de Kamer worden verstuurd.

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

0. 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?
0. 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.

PM

**Opbouwrapport**

**PM**

Met opmaak: Tabstops: 0 cm, Tab weergeven

# ~~95~~2 Toeslagen~~2~~

## ~~95.1~~2.1 Huidige situatie

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

Achteraf bezien zijn twee momenten bij de invoering van toeslagen van cruciaal belang geweest. Het eerst moment viel rond de jaarwisseling van 2005 op 2006. Er dreigde toen een situatie waarin ca. 900.000 aanvragers niet tijdig de door hen aangevraagde toeslag zouden ontvangen. Om dat te voorkomen, is – mede onder druk van de Tweede Kamer – absolute prioriteit gegeven aan het uitbetalen van aangevraagde toeslagen.

Deze problematiek komt ook keer op keer aan de orde in de voortgangsrapportages Toeslagen die de toenmalige staatssecretaris periodiek aan de Tweede Kamer stuurde en in de debatten en algemene overleggen die hij daarover vervolgens met de Kamer had. De Kamer heeft de ontwikkelingen de afgelopen jaren steeds op de voet gevolgd, ondermeer via de Halfjaarsrapportages die vanaf eind 2007 naar de Kamer worden gestuurd.

Nadat alle nadruk werd gelegd op het zo snel mogelijk uitbetalen van bedragen waarop toeslaggerechtigden naar alle waarschijnlijkheid aanspraak konden maken, bleek het in de loop van 2006 en 2007 uiterst moeilijk de administratie van deze uitbetalingen op orde te krijgen. Ook die was ondergeschikt gemaakt aan een snelle uitbetaling. De problematiek van de tijdige verstrekking van voorschotten deed zich, zij het in mindere mate, ook nog voor in 2007.

Het tweede moment valt in de eerste helft van 2007 als duidelijk wordt dat er problemen ontstaan bij het definitief toekennen voor 2006. Deze problemen worden mede veroorzaakt door de problemen bij de invoering van Walvis/SUB. De voor het definitief toekennen noodzakelijke loongegevens 2006 hadden begin 2007 uit de polisadministratie van UWV moeten komen. Halverwege 2007 moesten we echter tot de conclusie komen dat dit als gevolg van problemen bij UWV niet zou gebeuren. De Belastingdienst heeft toen zelf de benodigde gegevens zoveel mogelijk uit oude

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

bestanden gereconstrueerd en massaal jaaruitvraag gedaan bij werkgevers om ontbrekende gegevens ~~(~~opnieuw~~)~~ binnen te krijgen.

Pas in de loop van 2008 begint het hele toeslagenproces zich te stabiliseren. Dat vergt wel een grote handmatige inzet, omdat het geautomatiseerde systeem zijn beperkingen kent en veel verstoringen moeten worden opgelost. Ook nu nog zijn elke dag honderden mensen bezig met het verwerken van de uitval uit de systemen. Hierbij wordt nagestreefd ~~We hopen~~ die inzet na de invoering van NTS te kunnen afbouwen.

Nu uitbetalen absolute prioriteit had, is er nauwelijks aandacht geweest voor fraudebestrijding. Inmiddels wordt het been op dat punt bijgetrokken en wordt en is er een reeks van maatregelen getroffen om fraude tegen te gaan.

**Met opmaak:** Inspringing: Links: 0,63 cm, Geen opsommingstekens of nummering

### ~~95.~~2.2 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.

### ~~95.~~2.3 Toeslagenproces volgens de AWIR[3]

De Awir-toeslagen hebben het karakter van "boter bij de vis". De toeslag wordt bij voorschot betaald voorafgaand aan de maand waarin de kosten worden gemaakt en is gebaseerd op de actuele omstandigheden van de aanvrager en zijn huishouden. Hieronder wordt het toeslagenproces stapsgewijs toegelicht.
Voor alle toeslagen behalve de kindertoeslag~~,~~ , ~~(~~vanaf 2009 kindgebonden budget; deze wordt grotendeels ambtshalve toegekend,~~)~~ begint het proces met een aanvraag , zowel ~~(~~elektronisch als ~~of~~ op papier~~)~~ door de burger. Op die aanvraag geeft de burger de huishoudsituatie aan, de draagkracht oftewel de ~~(~~optelsom van de geschatte jaarinkomens die meetellen~~)~~ en een opgave van de toeslagspecifieke kosten, het gaat hier om de ~~(~~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

[3] idem

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-systematiek waarbij van de actuele situatie wordt uitgegaan leidt er dus toe dat bij de aanvraag wordt uitgegaan van de gegevens van de klant en dat toezicht later wordt uitgeoefend.

**Met opmaak:** Tabstops: 2,05 cm, Tab weergeven

## ~~95.6~~2.4 De toeslagen

*Huurtoeslag*
De huurtoeslag verving in 2006 de huursubsidie. De doelstelling van de toeslag is om mensen met een laag inkomen in staat te stellen betaalbaar te wonen in kwalitatief goede huurwoningen. Het recht op huurtoeslag is afhankelijk van de draagkracht, (inkomen en vermogen) van het (gehele) huishouden, het gaat hier (de aanvrager, partner en eventuele 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 huurtoeslag[4]. 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 maakt van betaalde kinderopvang en beide partners inkomen hebben uit arbeid of behoren bij een bij wet aangewezen doelgroep. Voor de 'doelgroepers' geldt dat zij het werkgeversdeel van UWV of gemeente ontvangt~~en~~. Circa 0,5 miljoen huishoudens ontvangt~~en~~ 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).

## ~~95.7~~2.5 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 | 6.689.924 |
| *toeslagjaar 2011* | 1.285.563 | 5.648.386 | 533.782 | 1.025.409 | 8.493.140 | 6.501.975 |

1) Voor alleenstaanden ligt de grens op circa 21.000 euro.

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** |

## ~~95.8~~2.6 Fraude in cijfers

De beginjaren van Belastingdienst/ 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 dit is ~~(~~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 met~~(~~ 15 medewerkers~~)~~ ontvangt en signaleert per jaar 150 -200 gevallen van potentiële fraude van minimaal € 10.000,-. Toeslagen heeft en

capaciteitsclaim van 27.000 uur bij de FIOD. D ~~(D~~e FIOD behandeld ca. 20-30 individuele zaken en ca. 5 grote zaken per jaar. Een zaak kan zich bijvoorbeeld richten op een aanvrager, een bedrijf of één persoon die ID-fraude pleegt. Indien een toeslag tot een te hoog bedrag is toegekend, wordt het teveel toegekende bedrag teruggevorderd. Als daarbij sprake is van verwijtbaar gedrag, kan daarover een boete worden opgelegd 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, die ~~(is~~ niet te splitsen zijn ~~)~~, met ruim 2200 onderliggende BSN's, met een belang van minimaal 3 miljoen. Het bedrag huurtoeslag/zorgtoeslag ligt feitelijk hoger, omdat ook in gevallen in ~~in~~ de kinderopvangtoeslag sprake is van fraude~~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 huurtoeslag en zorgtoeslag~~HT/ZT~~, met een totaal belang van € 15 miljoen. Ook daar ligt het accent op de jaren 2008-2010.

**heeft opmaak toegepast:** Lettertype: Niet Cursief

## ~~95.9~~2.7 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 voorlopige toeslag ~~VT~~ t.o.v. eerste definitieve toeslag~~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~~)~~ (VOW) 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.

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**

| | | | ***DT2009*** *(status juli 2011)* | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Uitsplitsing def. bedragen (tov voorschot)* | *Huur* | | *Zorg* | | *KOT* | | *KGB* | |
| *nabetaling* | | | | | | | | |
| - aantal | 157.620 | 14% | 932.391 | 18% | 129.149 | 38% | 167.800 | 16% |
| - bedrag | € 52 | mln | € 179 | mln | € 44 | mln | € 48 mln | mln |
| *geen verschil (nihil)* | | | | | | | | |
| - aantal | 568.290 | 52% | 2.395.805 | 46% | 71.880 | 21% | 433.538 | 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% | |

## ~~95.10~~2.8 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 (afschaffen 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. Dit is een ~~(~~toets waarbij de gemeente moest nagaan of er, bij verhuizing naar een woning met een huur boven de aftoppingsgrens~~)~~, geen goedkopere woning voorhanden zou zijn geweest~~)~~.
Sinds 1 januari 2010 is de vaststelling van de rekenhuur vereenvoudigd door beëindiging van aftrek voor:

- bedrijfsruimte
- garage
- onderhuur

Er wordt wetswijziging voorbereid voor de volgende maatregelen in de huurtoeslag, ~~(~~ 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.

### ~~95.11~~2.9 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 vind 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 begin 2011 met spoed alsnog gecontroleerd. Dit zijn ~~(~~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 op 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.

Belastingdienst/ 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 de Belastingdienst ~~(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, bijvoorbeeld ~~(~~ aanvragen van toeslag op andermans naam~~)~~, wordt gekozen voor een aanpak via FIOD en OM. Indien de capaciteit van het OM is bereikt worden ~~Is deze weg vol dan wordt de~~ fraudeur aangepakt door ~~middels~~ een civiele vordering.

Fraude door het onjuist opgeven van grondslagen, ~~(~~bijvoorbeeld~~,~~ Het aantal 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 2012~~3~~ wordt bij de laatste groep ook 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.

### ~~95.12~~2.10 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.

*Sanctiebeleid bij Toeslagen*

De Belastingdienst/Toeslagen heeft de afgelopen jaren in het handhavingsbeleid de nadruk gelegd op het verbeteren van de compliance. Sanctiebeleid is met het oog op de aanloopproblemen in de beginjaren terughoudend toegepast en heeft zich tot nu toe beperkt tot de grotere fraudezaken die zijn overgedragen aan het OM. Bij overtredingen tot 10.000 euro heeft de Belastingdienst/Toeslagen het instrument bestuurlijke boete tot haar beschikking (zie ook bijlage 1). De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren geen bestuurlijke boetes uitgedeeld. De Belastingdienst past wel de hoogte van de toeslag aan wanneer na controle is gebleken dat de aanvrager foute of onvolledige informatie heeft verstrekt. De Belastingdienst past het inkomen aan op basis van de aangifte inkomstenbelasting. Tot de aangifte wordt de toeslag gebaseerd op een voorschot op basis van een inkomensschatting van de burger. Omdat het inkomen moeilijk te schatten is, kan een aanvrager in veel gevallen gedurende het jaar, voordat hij/zij een aangifte inkomstenbelasting heeft gedaan, geen betere schatting maken.
De Belastingdienst past ook toeslagen aan op punten waarvan de aanvrager gedurende het jaar wél kan weten dat een verandering gevolgen kan hebben voor de hoogte van de toeslag. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat volgens de GBA de aanvrager verhuisd is zonder bekend waarheen, de aanvrager een toeslagpartner heeft of de aanvrager niet verzekerd is voor de zorgverzekeringswet en daardoor geen recht heeft op zorgtoeslag. Onderstaande tabel laat het aantal meldingen zien. Hierbij is van belang dat één melding kan slaan op meerdere toeslagen, helaas is het niet mogelijk om een tabel te maken met het aantal toeslagen. Deze wijzigingen vinden veelal bij definitieve toekenning van de toeslag. Omdat in Awir is vastgelegd dat alleen op basis van een definitieve toekenning een boete opgelegd mag worden, is het momenteel niet mogelijk om hiervoor een boete op te leggen. In Awir is weliswaar vastgelegd dat een aanvrager relevante wijzigingen aan de Belastingdienst moet doorgeven (artikel 17) en dat de aanvrager wanneer de Belastingdienst daarom vraagt informatie verstrekt (artikel 18), het is bij overtreding van deze inlichtingenplicht echter niet mogelijk om een boete op te leggen.

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

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

Tabel met opmaak

Bron: Belastingdienst

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. Het gaat naast identiteitsfraude ook hier om fraude die pas na de definitieve toekenning wordt ontdekt.

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

Het UWV en de SVB hebben de mogelijkheid om bestuurlijke boetes te geven bij overtredingen, de gemeenten hebben deze mogelijkheid nog niet. Momenteel wordt bij uitkeringsfraude boven de 10.000 euro in beginsel een strafrechtelijk onderzoek ingesteld. In 2009 is met het Openbaar Ministerie afgesproken de aangiftegrens te verhogen van 6.000 euro naar 10.000 euro voor zwarte fraude en van 10.000 euro naar 35.000 euro voor witte fraude[5].

Het kabinet wil in het kader van de fraudeaanpak de bestuurlijke boetes verhogen, naar in beginsel 100% van het benadelingsbedrag. Tegelijkertijd wordt de aangiftegrens voor het OM verhoogd naar 50.000 euro; het OM zal bij fraude met een hoger benadelingsbedrag gevangenisstraf eisen. Fraude met een benadelingsbedrag onder de 50.000 euro worden 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 UWV[6]

| 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 met opmaak

Tabel 3: Overzicht boetes en aangiftes SVB[7]

| 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 |

Tabel met opmaak

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

[6] 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

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

| | | | |
|---|---|---|---|
| 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 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 of niet tijdig informatie is verstrekt door de aanvrager, zoals is weergegeven in tabel 1. Dit heeft twee oorzaken:

1) De Belastingdienst/Toeslagen kan geen boete opleggen in de voorschotfase. Een overtreding van de plicht om informatie door te geven die invloed heeft op de hoogte van de toeslag kan niet worden beboet.
2) Ook bij fraude en oneigelijkgebruik en misbruik die is geconstateerd bij de toekenning van de toeslag heeft de Belastingdienst geen boete opgelegd.

Vanaf 2013 gaat de Belastingdienst verzuimboetes opleggen indien een aanvrager geen wijziging heeft doorgegeven die van invloed is op de hoogte van het voorschot. Deze boete kan echter pas opgelegd worden bij de definitieve toekenning van de toeslag. Dit betekent in de praktijk dat in de in tabel 1 genoemde gevallen waarin nu alleen de hoogte van de toeslag wordt aangepast, nog niet mogelijk wordt. Om dit mogelijk te maken, zou via wetswijziging het mogelijk worden gemaakt om ook in de voorschotfase een bestuurlijke boete op te leggen.

~~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~~ |
|---|---|---|---|---|

Met opmerkingen check

Met opmaak: Tabstops: 0 cm, Tab weergeven

heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)

heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)

heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)

heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)

heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)

Tabel met opmaak

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

PM tabel baseren op aantal toeslagen ipv meldingen

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 aangiftegrens te verhogen van 6.000 euro naar 10.000 euro voor zwarte fraude en van 10.000 euro naar 35.000 euro voor witte fraude[8].

Het kabinet wil in het kader van de fraudeaanpak de bestuurlijke boetes verhogen, naar in beginsel 100% van het benadelingsbedrag. Tegelijkertijd wordt de aangiftegrens voor het OM verhoogd naar 50.000 euro; het OM zal bij fraude met een hoger benadelingsbedrag gevangenisstraf eisen. Fraude met een benadelingsbedrag onder de 50.000 euro worden 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 UWV[9]

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

Bron: UWV

Tabel 3: Overzicht boetes en aangiftes SVB[10]

[8] Witte fraude: fraude die door middel van 'reguliere' bestandskoppeling kan worden opgespoord: bijv. inkomsten verzwijgen waarover wél belasting en premies over is betaald. Zwarte fraude: fraude die niet door middel van reguliere bestandskoppeling kan worden opgespoord, zoals zwart werk.
[9] 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
[10] Cijfers hebben betrekking op de uitvoering van de AOW, ANW en AIOW.



heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen, Nederlands (standaard)
Met opmaak: Tabstops: 0 cm, Tab weergeven
Tabel met opmaak
Met opmaak: Tabstops: 0 cm, Tab weergeven

| 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

Tabel met opmaak

Met opmaak: Tabstops: 0 cm, Tab weergeven

*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 weergegeevn in tabel 1..

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.

# ~~96~~3 Beschrijving kwetsbaarheden en maatregelen

## ~~96.1~~3.1 Inleiding

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

"Gelegenheid maakt de dief",
Fraude veroorzaakt *financiële onrechtvaardigheid*, bonafide belastingplichtigen moeten extra betalen om de fraude te compenseren[11]. Bekend is dat fraude of crimineel gedrag ontstaat als er sprake is van een gelegenheid, bijvoorbeeld pakkans, onbeheerde kassa, druk in de vorm van persoonlijke behoefte en rationalisatie; hoe meer fraude in de omgeving als normaal wordt ervaren hoe meer kans op fraude. Uit onderzoek is gebleken dat er problemen, zoals 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.[12] Dit zou een verklaring kunnen zijn voor de 80.000 huurtoeslagontvangers die jaar op jaar de totale huurtoeslag terug moeten betalen, wegens het onterecht aanvragen van deze toeslag. De huidige vormgeving van de regeling speelt het korte termijn winstbejag in de hand.

**Met opmaak:** Rand: Rechthoek: (Enkel, Auto, 0,5 pt Lijndikte)

## ~~96.2~~3.2 Kwetsbaarheden in de uitvoering

De uitvoering kent een drietal kwetsbare punten: Systeemfraude, identiteitsfraude en uitbetalen op rekeningnummers(s)anders dan die van de aanvrager van de toeslag.

### ~~96.2.1~~3.2.1 Kwetsbaarheid: Systeemfraude en identiteitsfraude

*Soort: Fraude*
*Toeslag: HT, KOT, ZT*
*Patroon*: Alle regelingen, ~~(~~met uitzondering van ~~u.v.~~ kindgebonden budget,~~)~~ hebben te maken met systeemfraude en identiteitsfraude. 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.

[11] Sleurink H., 1982. Hoe fraude de samenleving bedreigt: het ISMO-rapport. Gouda Quint. Arnhem. 211p.
[12] Rare longens die Homo Sapiens, over de psychologische motieven achter onze economische beslissingen. Michiel Blom en Rik Dillingh. april 2011.

2. Van identiteitsfraude is sprake indien een persoon zich in de systemen van de Belastingdienst voordoet als een ander, buiten medeweten of zonder instemming van die ander, met het doel om daar zelf financieel beter van te worden. Daarbij maakt niet uit of het gaat om diefstal van de aanmeldgegevens of om ongeoorloofd gebruik van deze gegevens indien die voor andere doeleinden zijn verstrekt.
   De behandeling is primair gericht op het voorkomen van verdere schade, in de vorm van onterechte uitbetalingen. Daarbij zo spoedig mogelijk voorkomen dat slachtoffers schade lijden, wat kan inhouden dat "gekaapte" betalingen opnieuw moeten worden gedaan aan de rechthebbende. Tenslotte waar nodig administratief herstel.
   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.
3. Rekeningnummer niet gekoppeld aan de toeslagaanvrager. 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.[13] VROM betaalde uit aan de verhuurder die slechts het restant van de huur van de huurder vroeg. Zo was de verhuurder in ieder geval van een deel van de huurpenningen verzekerd. Van deze mogelijkheid wordt ook gebruik gemaakt door partijen die bekend zijn met de gegevens van de aanvrager door de betaalrichting naar zichzelf te verleggen. Een kwetsbaar onderdeel van het Awir proces.

*Aanpak:*

a. Controle aan de poort van digid en BSN. Sinds begin 2011 voor de kinderopvangtoeslag, sinds september 2011 voor huurtoeslag en zorgtoeslag. Indien er geen koppeling is tussen BSN en digid wordt de de aanvraag uitgeworpen en nader onderzocht. Voor de detectie van dit soort fraude is B/T afhankelijk van signaleringen van ip-adressen en rekeningnummers door het VTA-team in Heerlen, van meldingen door banken en van losse signalen van slachtoffers, hun raadslieden of de politie.
b. Uitbetaling enkel op rekeningnummer aanvrager. Dit is geregeld in het Belastingplan 2012 en gaat in per 2013 met uitzondering voor de kinderopvangtoeslag.

**Met opmerkingen** ☐ check of hier sprake is van een keuze

### ~~96.3~~3.3 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 biedt[14]. Deze grondslagen, zoals ze luiden in het berekeningsjaar bepalen het recht op toeslag. Toekenning

[13] Deze is in de huurtoeslag gecontinueerd.
[14] Het kindgebonden budget is hierop een uitzondering. Deze toeslag is slechts afhankelijk van recht op kinderbijslag. Lasten hoeven niet opgegeven te worden.

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. In de regelgeving zijn de volgende kwetsbaarheden beschreven: werken met geschat inkomen,disharmonisatie in vermogensbegrip, omvang huishouden en kwaliteit basisregistratie en vergoeding werkelijke kosten

**~~3.3.1~~3.3.1Kwetsbaarheid: werken met geschat inkomen**
*Soort: (mogelijk) oneigenlijk gebruik*
*Toeslag: KOT, HT, ZT, KGB*
*Patroon:*
Het blijkt voor burgers zeer lastig te zijn om een goede schatting te maken van hun inkomen. De kans op fouten is 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, dit is ~~(~~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.

*Aanpak:*

a. *Rente heffen*
Toeslaggerechtigden kunnen nu in principe een renteloos voorschot ontvangen van de Belastingdienst/Toeslagen. Beleid is dat hierover geen heffingsrente is verschuldigd en indien een eventuele terugvordering op tijd betaald wordt, is ook geen 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.

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. Met als gevolg, dat deze vorm van oneigenlijk gebruik van het toeslagensysteem niet meer mogelijk wordt. De bestaande wettelijke regeling zou hierin kunnen voorzien, alleen het bestaande beleid van het niet in rekening brengen van rente, hoeft daarvoor te worden aangepast.

b. *Boetebeleid aanscherpen*



**Met opmaak:** Standaard, Regelafstand: enkel
**heeft opmaak toegepast:** Lettertype: Cursief, Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto
**heeft opmaak toegepast:** Lettertype: Cursief
**Met opmerkingen** [ ]: geen fraude, maar oneigenlijk gebruik

Een andere optie waarmee de prikkel om een renteloze lening aan te vragen wordt verminderd, is om het boetebeleid aan te scherpen. Het is inherent aan de systematiek van toeslagen, waarin huishoudens zelf hun inkomen voor het komende jaar moeten schatten, dat er verschillen zijn tussen het geschatte inkomen en het gerealiseerde inkomen. Echter, als er meerdere jaren achter elkaar dusdanig grote afwijkingen tussen het geschatte en het gerealiseerde inkomen optreden, waardoor grote delen van de toeslag terugbetaald moeten worden, dan is dat een duidelijke aanwijzing van oneigenlijk gebruik. Wanneer het in dergelijke gevallen mogelijk is een boete op te leggen, wordt deze vorm van oneigenlijk gebruik minder aantrekkelijk. Deze aanpak vergt overigens dat het mogelijk moet worden om een boete op te leggen in de voorschotfase. Momenteel is het alleen mogelijk een boete op te leggen indien een definitieve toekenning wordt herzien.

c. *Rol van de burger het proces terugdringen.*

Niet de burger maar de Belastingdienst/Toeslagen maakt dan een schatting van zijn actuele inkomen bij het doen van de aanvraag om een toeslag. Bij de totstandkoming van de Awir werd ook uitgegaan van deze systematiek. De schatting kan worden gebaseerd op bij de Belastingdienst voorhanden zijnde gegevens, bijvoorbeeld het laatst bekende inkomensgegeven uit de basisregistratie inkomen. Dat inkomensgegeven is in de meeste gevallen weliswaar 2 jaar oud maar zou door de Belastingdienst/Toeslagen kunnen worden gebruikt voor de vaststelling van de hoogte van het voorschot. Als het gebruikte inkomen niet klopt dan kan de burger een wijziging doorgeven en wordt het door de burger gewijzigde inkomen leidend voor de hoogte van het voorschot. Zolang de burger geen wijziging doorgeeft, blijft de Belastingdienst/Toeslagen uitgaan van het door de Belastingdienst/Toeslagen geschatte inkomen. Het schatten van het inkomen door de Belastingdienst op basis van de laatst bekende inkomensgegevens kan ook plaatsvinden bij het automatisch gecontinueerde voorschot. Bij het beschikbaar komen van nieuwe inkomensgegevens uit de basisregistratie kan een lopend voorschot bovendien automatisch daarop worden aangepast.

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.

**d.** *Afstappen van het actuele inkomen.*

Het is ook mogelijk om af te stappen van het actuele inkomen en de draagkracht voor de toeslagen te baseren op een al bekend inkomen uit het verleden. Het voordeel van toeslagen die worden uitgekeerd op een al vaststaand en bekend inkomen, is dat er meer duidelijkheid en zekerheid is voor de burger over de hoogte van de toeslag. De noodzaak om wijzigingen in het inkomen door te geven verdwijnt. Dit maakt tegelijkertijd dat het niet

meer mogelijk is om op basis van een te laag opgegeven inkomen een te hoge toeslag te verkrijgen. Hiermee wordt het werken in de actualiteit verlaten. Een nadeel van het afstappen van de actualiteit is dat toeslagen niet meer aansluiten bij de draagkracht van burgers in de meest actuele situatie. Dit wordt in het bijzonder zichtbaar in gevallen waarin huishoudens worden geconfronteerd met een forse inkomensdaling, bijvoorbeeld als gevolg van werkloosheid.[15] In de huidige situatie betekent een inkomensverlies direct dat er een groter recht op toeslagen ontstaat. Wanneer wordt afgestapt van het actuele inkomen is het noodzakelijk om een vangnet in te stellen voor huishoudens met een grote inkomensdaling. Dit vangnet kan in werking treden wanneer huishoudens op basis van het actuele inkomen een toeslag zouden krijgen die x euro of x procent hoger ligt dan een toeslag op basis van het gebruikte inkomen uit t-2 of t-1½. Vraagpunt bij dit vangnet zou zijn of dit achteraf in werking treedt, of dat het gedurende het jaar ook al in werking kan treden.

Wanneer wordt afgestapt van het actuele inkomen, is het niet meer mogelijk om een te hoge toeslag aan te vragen op basis van een te laag opgegeven inkomen. Hiermee worden de mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik beperkt of zelfs voorkomen. De inkomenseffecten van het afstappen van het actuele inkomen zijn afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van het vangnet. Wanneer het vangnet alleen in werking treedt in uitzonderlijke gevallen, bij grote verschillen in het recht op toeslag, dan zullen de inkomenseffecten groot zijn. Bij een omvangrijker vangnet zullen de inkomenseffecten meer worden beperkt.
Een tweede bepalende factor in de inkomenseffecten is de vraag of het vangnet ook geldt voor mensen die bijvoorbeeld gedurende het toeslagjaar een baan krijgen en gezien hun actuele inkomen geen recht op toeslag hebben, maar toch de maximale toeslag ontvangen omdat zij in eerdere jaren een laag inkomen hadden. Wanneer het vangnet ook tegengesteld werkt, dan zullen de positieve inkomenseffecten beperkt blijven, wat tegelijkertijd betekent in een budgetneutrale variant ook de negatieve effecten beperkt blijven.

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

### 3.3.2 Kwetsbaarheid: werken met variabele grondslagen

*Soort: (mogelijk) oneigenlijk gebruik*
*Toeslag: KOT, HT, ZT, KGB*
*Patroon:*
De hoogte van de toeslag is niet alleen afhankelijk van het inkomen, maar ook van de huishoudsituatie en bijvoorbeeld de betaalde huur of het aantal opgenomen uren

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

kinderopvangtoeslag. Hierbij speelt dezelfde problematiek als bij inkomensschattingen, namelijk dat burgers zich in de meeste gevallen er niet van bewust zijn dat zij wijzigingen moeten melden aan de Belastingdienst/Toeslagen. Als zij bijvoorbeeld minder uren kinderopvang gebruiken, verhuizen uit een huurwoning of samen gaan wonen, dan kan dit van invloed zijn op de hoogte van de toeslag. Ook dit draagt bij aan de problematiek rond de grote aantallen terugbetalingen en de nabetalingen na afloop van het berekeningsjaar. En, anders dan de inkomensschatting waar een eindejaarsuitkering in december het inkomen over het hele jaar beïnvloed, is het veel makkelijker vast te stellen op welke momenten iemand gaat samenwonen en wanneer er minder gebruik wordt gemaakt van kinderopvang.

*Aanpak:*

a. *Rente heffen*

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

**Met opmerkingen** geen fraude, maar oneigenlijk gebruik

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

b. *Boetebeleid aanscherpen*

Een andere optie waarmee het oneigenlijk gebruik kan worden tegengegaan is het aanscherpen van het boetebeleid. Momenteel zijn mensen verplicht om wijzigingen te melden aan de Belastingdienst/Toeslagen die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag. Gedurende het jaar gebeurt dit echter niet of nauwelijks. Wanneer het mogelijk is een boete op te leggen wanneer mensen wijzigingen niet doorgeven die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag, wordt deze vorm van oneigenlijk gebruik minder aantrekkelijk. Deze aanpak vergt overigens dat het mogelijk moet worden om een boete op te leggen in de voorschotfase. Momenteel is het alleen mogelijk een boete op te leggen indien een definitieve toekenning wordt herzien.

### 3.3.3 Kwetsbaarheid: disharmonisatie in vermogensbegrip

Soort: (mogelijk) oneigenlijk gebruik

Toeslag: HT, ZT, KGB
Patroon:
Een vermogenstoets houdt in dat het recht op een toeslag volledig vervalt op het moment dat de aanvrager een bepaald vermogen heeft. Op dit moment kent 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.
Voor de Belastingdienst/Toeslagen is het lastig dat het vermogensbegrip van de huurtoeslag niet aansluit bij de grondslag van box 3. Hierdoor moet er een extra controleslag plaatsvinden waarvoor de benodigde informatie ontbreekt. Dit geldt ook voor de uitzonderingsgevallen voor bijzondere groepen. Noch de groene beleggingen, noch de uitzonderingsgevallen zijn volledig geadministreerd zodat controle niet massaal met behulp van contra informatie kan plaatsvinden.
Ook voor toeslaggerechtigden is het verwarrend dat het vermogen van box 3 niet gebruikt kan worden.

Aanpak:
Harmonisatie van het vermogensbegrip van de huurtoeslag met box 3 zorgt ervoor dat mogelijk misbruik niet meer mogelijk is. Ook levert het voorstel 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 wijken naar groene beleggingen en durfkapitaal, recht op huurtoeslag krijgen. Omdat er in de huurtoeslag grote bedragen omgaan is dit een forse financiële prikkel. Het is niet mogelijk om met zekerheid te zeggen hoe groot het uitwijkbedrag zal zijn. In het onwaarschijnlijke geval dat alle huishoudens uitwijken, dan nemen de kosten voor de huurtoeslag toe met 150 miljoen. Wanneer 25% van de doelgroep dit doet, nemen de kosten van de huurtoeslag met circa 40 miljoen toe.

### 3.3.4 Kwetsbaarheid: omvang huishouden en kwaliteit basisregistratie

*Soort: Fraude*
*Toeslag: alle*

*Patroon:*

a. *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, zoals niet uitgeschreven ex-bewoners, of van een groot aantal bewoners omdat zich onder het adres meer woonobjecten bevinden of de aanvrager kan aantonen dat de registratie in de GBA niet juist is of was. Daarbij speelt een rol dat correcties van de GBA op correctiedatum worden aangebracht en niet op de feitelijke datum.[16] 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.

*Kwaliteit basisadministratie* De basisadministratie vormt een kern element voor effectief toezicht. Voor toeslagen zijn de volgende administraties van belang: gemeentelijke basisadministratie (GBA)[17], Sociale verzekeringsbank (SVB), basisregistratie inkomens van de Belastingdienst, de polisadministratie van het UWV en polisadministratie van het College van Zorgverzekeraars (CvZ) van belang. Daarnaast zijn er ook administraties die door kinderopvanginstellingen en woningbouwcorporaties worden bijgehouden. De laatste twee gelden echter niet als basisadministratie en zullen daarom niet in deze alinea worden behandeld. 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.

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, bijvoorbeeld gemoedsbezwaard, in het buitenland verzekerd, militair of gedetineerd, dan heeft het huishouden recht op een

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

[17] Basisadministraties als de gemeentelijke basisadministratie wordt ingezet voor het vaststellen van de identiteit en persoonlijke omstandigheid van een individuele burger.

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 Belastingdienst/Toeslagen de actuele kwaliteit van het bestand onvoldoende om te gebruiken voor controle vòòr uitbetaling.

*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.

*Administraties met ex-ante controle gegevens*
Het gaat hier om administraties die worden ingezet om aan de voorkant te controleren. Deze administraties worden op verschillende manieren gevuld. De Belastingdienst maakt gebruik van de loonaangiftes van bedrijven, het UWV maakt gebruik van de polis waarop het laatst verdiende loon staat en gemeenten zijn afhankelijk van de eigen burgers die zich aanmelden als inwoner. Al de genoemde administraties worden gevoed door externen die er belang bij hebben om opgenomen te zijn in de desbetreffende administratie. De belangen van deze derden kunnen uiteenlopen, en worden vaak naar eer en geweten opgevoerd. Echter, er is ook groep die willens en weten de zaak anders voorstelt dan de werkelijkheid is. De kwetsbaarheid voor de verschillende overheidsorganisaties wordt vergroot door het onderling hergebruikt van de gegevens. Administraties worden aan elkaar gekoppeld ten behoeve van de controle op de gegevens die zijn opgevoerd door bijvoorbeeld een aanvrager van een toeslag. Gebleken is, uit de gevoerde gesprekken en geraadpleegde informatie, dat deze administraties niet 100 procent sluitend zijn. Gebruik van externe bestanden die niet up-to-date zijn, waarbij de verantwoordelijkheid van de betrouwbaarheid van de bestanden niet in handen van 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 11 procent vetrokken, onbekend waarheen (VOW) in de GBA, Amstelveen volgt met 10 procent en in Den Haag en Rotterdam is van 8 procent van de GBA-ingeschrevenen niet bekend wat hun adres is. Overheid en bedrijfsleven zouden jaarlijks meer dan 100 miljoen euro misopen doordat mensen zich aan een goede adresregistratie kunnen onttrekken om uitkerings- en andere fraude te plegen[18].

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 worden19. De controle op de samenstelling van het huishouden is lastig. Er zijn vaak discrepanties tussen de opgave van de aanvrager en de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Overigens is de Belastingdienst niet de enige uitvoerder die met dit probleem kampt. Ook het UWV en controle- en opsporingsdiensten binnen de sociale zekerheid hebben informatie nodig over de aard van het huishouden.
Om recht te hebben op een toeslag moet daarnaast sprake zijn van rechtmatig verblijf in Nederland. De criteria hiervoor zijn voor de aanvrager en partner of medebewoners niet hetzelfde. Daarnaast is de contra-informatie (GBA en IND) om dit gegeven te controleren niet betrouwbaar. De onbetrouwbaarheid in de gegevens over de verblijfsstatus heeft tot gevolg dat enige duizenden toeslagen op grond daarvan onjuist worden vastgesteld. Het komt op jaarbasis ongeveer 6 000 keer voor dat de toeslag om reden van niet-rechtmatig verblijf wordt stopgezet.

Aanpak
Instanties die beschikken over een basisadministratie zouden verplicht moeten worden verplicht samen te werken. Door eerder onvolkomenheden in de basisadministratie aan te passen worden burger niet te dupe van inadequate basisregistraties. Hierdoor kan voorkomen worden dat er ten onrechte geen Huurtoeslag wordt uitgekeerd doordat er onterecht meerdere personen op een adres staan ingeschreven. Daarnaast levert het voor de betrokken instanties een financieel voordeel op om de basisadministratie op orde te hebben. Hierdoor kan worden voorkomen dat er onterecht toeslagen of uitkeringen worden uitgekeerd. Dit bespaard de maatschappij miljoenen euro's.

## 3.4 Kwetsbaarheid: Vergoeding van werkelijke kosten

*Soort: Fraude*

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

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

1. Huurtoeslag
   Om in aanmerking te komen voor een huurtoeslag moet aan een groot aantal voorwaarden voldaan zijn. Kort gezegd moet er sprake zijn van huur. De 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.

a. *Onderscheid kale huur/servicekosten.* Er zijn vier soorten servicekosten die via de huurtoeslag al dan niet deels worden vergoed[20] 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, dit is ongeveer een kwart, is er ook ex-post geen contra-informatie aanwezig zodat de toeslag uiteindelijk volledig is gebaseerd op informatie van de aanvrager. Hierdoor is het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik groot.

2. Kinderopvangtoeslag
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.*
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. Belastingdienst/Toeslagen stelt zich op het standpunt en 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 bewijskwestie. Zo bestaat er een bonte verzameling aan kortingsfiguren in de vorm van terugstortingen tot kortingsbonnen bij de plaatselijke middenstand. Uiteraard is Belastingdienst Toeslagen van mening dat deze in mindering komen op de voor toeslag kwalificerende kosten. Aanvragers mogen ook cash betalen, dit mag in de

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

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 al dan niet 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 toe-eigenen.
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, de kale kip problematiek.

*Aanpak:*
Het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag kan binnen het huidige stelsel door de rol van de burger kleiner te maken. Dit kan op twee verschillende manieren: via normering of via ambtshalve toekenning. Onder normering wordt verstaan dat kosten genormeerd worden, waarmee wordt afgestapt van een compensatie voor daadwerkelijke gemaakte kosten. Dit vergt vergaande beleidsmatige aanpassingen. Bij de kinderopvangtoeslag betekent het normeren van de uurprijs of het aantal uren een stelselherziening 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 basisregistraties op te zetten. Aandachtspunt hierbij is de kwaliteitsborging van deze basisadministraties.

a. **Normering servicekosten huurtoeslag**

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

Er gaat circa 80 miljoen 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% |

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

c. **Normering uurprijs kinderopvangtoeslag**

Het voorstel is om bij de berekening van de kinderopvangtoeslag niet meer uit te gaan van de feitelijk betaalde uurprijs, maar 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 | % KOtoeslag-ontvangers |
|---|---|
| Minder dan -3% | 0 |
| -3% tot -1 ½% | 2 |
| -1 ½% tot 0% | 58 |
| 0% | 1 |
| 0% tot +1 ½% | 32 |
| +1 ½% tot +3% | 5 |
| meer dan +3% | 2 |

d. **Normering kinderopvangtoeslag**

Het is mogelijk het gebruik van kinderopvang te normeren door de toeslag te baseren op een genormeerd 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 |

e. **Directe bekostiging van kinderopvanginstellingen**

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

f. **Ambtshalve toekennen**

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

Woningcorporaties en andere verhuurders krijgen hiermee een grotere verantwoordelijkheid.
Ambtshalve toekenning bij de kinderopvangtoeslag is mogelijk om voor de uurprijs en/of het aantal uren een basisregistratie op te zetten die wordt gevuld door de kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus. Kwaliteit en correctheid van de 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. Als de kwaliteit van de basisadministratie onvoldoende blijkt, heeft dat als gevolg dat aanvragers een te hoge of lage toeslag krijgen, zonder dat zij er invloed op hebben. Wanneer een ambtshalve toekenning wordt overwogen, dan zou eerst onderzoek moeten plaatsvinden hoe de kwaliteit van de basisadministratie gegarandeerd kan worden.

~~a. *Rente heffen*~~

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

~~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.~~

**Met opmerkingen** | Wat is hiervan de opbrengst?

~~PM: T.a.v. het boete-instrument moet wel het volgende bedacht worden Hoge boetes (vergrijpboetes 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.~~

~~b. *Rol van de burger het proces terugdringen.*~~

Niet de burger maar de Belastingdienst/Toeslagen maakt dan een schatting van zijn actuele inkomen bij het doen van de aanvraag om een toeslag. Bij de totstandkoming van de Awir werd ook uitgegaan van deze systematiek. De schatting kan worden gebaseerd op bij de Belastingdienst voorhanden zijnde gegevens, bijvoorbeeld het laatst bekende inkomensgegeven uit de basisregistratie inkomen. Dat inkomensgegeven is in de meeste gevallen weliswaar 2 jaar oud maar zou door de Belastingdienst/Toeslagen kunnen worden gebruikt voor de vaststelling van de hoogte van het voorschot. Als het gebruikte inkomen niet klopt dan kan de burger een wijziging doorgeven en wordt het door de burger gewijzigde inkomen leidend voor de hoogte van het voorschot. Zolang de burger geen wijziging doorgeeft, blijft de Belastingdienst/Toeslagen uitgaan van het door de Belastingdienst/Toeslagen geschatte inkomen. Het schatten van het inkomen door de Belastingdienst op basis van de laatst bekende inkomensgegevens kan ook plaatsvinden bij het automatisch gecontinueerde voorschot. Bij het beschikbaar komen van nieuwe inkomensgegevens uit de basisregistratie kan een lopend voorschot bovendien automatisch daarop worden aangepast.

c. 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.

d. *Afstappen van het actuele inkomen.*

Het is ook mogelijk om af te stappen van het actuele inkomen en de draagkracht voor de toeslagen te baseren op een al bekend inkomen uit het verleden. Het voordeel van toeslagen die worden uitgekeerd op een al vaststaand en bekend inkomen, is dat er meer duidelijkheid en zekerheid is voor de burger over de hoogte van de toeslag. De noodzaak om wijzigingen in het inkomen door te geven verdwijnt. Dit maakt tegelijkertijd dat het niet meer mogelijk is om op basis van een te laag opgegeven inkomen een te hoge toeslag te verkrijgen. Hiermee wordt het werken in de actualiteit verlaten. Een nadeel van het afstappen van de actualiteit is dat toeslagen niet meer aansluiten bij de draagkracht van burgers in de meest actuele situatie. Dit wordt in het bijzonder zichtbaar in gevallen waarin huishoudens worden geconfronteerd met een forse inkomensdaling, bijvoorbeeld als gevolg van werkloosheid.[24] In de huidige situatie betekent een inkomensverlies direct dat er een groter recht op toeslagen ontstaat. Wanneer wordt afgestapt van het actuele inkomen is het noodzakelijk om een vangnet in te stellen voor huishoudens met een grote inkomensdaling. Dit vangnet kan in werking treden wanneer huishoudens op basis van het actuele inkomen een toeslag zouden krijgen die x euro of x procent hoger ligt dan een toeslag op basis van het gebruikte inkomen uit t-2 of t-1½. Vraagpunt bij dit vangnet zou zijn of dit achteraf in werking treedt, of dat het gedurende het jaar ook al in werking kan treden.

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

**Met opmaak:** Standaard, Inspringing: Links: 1,27 cm, Geen opsommingstekens of nummering

**heeft opmaak toegepast:** Lettertype: Cursief, Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto

**Met opmaak:** Standaard, Regelafstand: enkel

**Met opmaak:** Standaard, Inspringing: Links: 1,25 cm, Regelafstand: enkel

Met opmaak: Inspringing: Links: 1,25 cm, Regelafstand: Minimaal 12 pt

Met opmaak: Regelafstand: Minimaal 12 pt

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.

Met opmaak: Inspringing: Links: 1,25 cm, Regelafstand: Minimaal 12 pt

Met opmaak: Regelafstand: Minimaal 12 pt

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

### 96.3.2 Kwetsbaarheid: disharmonisatie in vermogensbegrip

Soort: (mogelijk) oneigenlijk gebruik
Toeslag:HT, ZT, KGB
Patroon:

Met opmaak: Standaard, Regelafstand: enkel

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.
Voor de Belastingdienst/Toeslagen is het lastig dat het vermogensbegrip van de huurtoeslag niet aansluit bij de grondslag van box 3. Hierdoor moet er een extra controleslag plaatsvinden waarvoor de benodigde informatie ontbreekt. Dit geldt ook voor de uitzonderingsgevallen voor bijzondere groepen. Noch de groene

beleggingen, noch de uitzonderingsgevallen zijn volledig geadministreerd zodat controle niet massaal met behulp van contra-informatie kan plaatsvinden.
Ook voor toeslaggerechtigden is het verwarrend dat het vermogen van box 3 niet gebruikt kan worden.

Aanpak:
Harmonisatie van het vermogensbegrip van de huurtoeslag met box 3 zorgt ervoor dat mogelijk misbruik niet meer mogelijk is. Ook levert het voorstel 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 wijken naar groene beleggingen en durfkapitaal, recht op huurtoeslag krijgen. Omdat er in de huurtoeslag grote bedragen omgaan is dit een forse financiële prikkel. Het is niet mogelijk om met zekerheid te zeggen hoe groot het uitwijkbedrag zal zijn. In het onwaarschijnlijke geval dat alle huishoudens uitwijken, dan nemen de kosten voor de huurtoeslag toe met 150 miljoen. Wanneer 25% van de doelgroep dit doet, nemen de kosten van de huurtoeslag met circa 40 miljoen toe.

### *96.3.3 Kwetsbaarheid: omvang huishouden en kwaliteit basisregistratie*

*Soort: Fraude*
*Toeslag: alle*
*Patroon:*

a. *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.[22] 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.

*Kwaliteit basisadministratie* De basisadministratie vormt een kern element voor effectief toezicht. Voor toeslagen zijn de volgende administraties van belang: gemeentelijke basisadministratie (GBA)[23], Sociale verzekeringsbank (SVB), basisregistratie inkomens van de Belastingdienst, de polisadministratie van het UWV en polisadministratie van het College van Zorgverzekeraars (CvZ) van belang. Daarnaast zijn er ook administraties die door kinderopvanginstellingen en woningbouwcorporaties worden bijgehouden. De laatste twee gelden echter niet als basisadministratie en zullen daarom niet in deze alinea worden behandeld. 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.

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 Belastingdienst/Toeslagen de actuele kwaliteit van het bestand onvoldoende om te gebruiken voor controle vóór uitbetaling.

*Administraties met ex-post controle gegevens*

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

[23] Basisadministraties als de gemeentelijke basisadministratie wordt ingezet voor het vaststellen van de identiteit en persoonlijke omstandigheid van een individuele burger.

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.

*Administraties met ex-ante controle gegevens*
Het gaat hier om administraties die worden ingezet om aan de voorkant te controleren. Deze administraties worden op verschillende manieren gevuld. De Belastingdienst maakt gebruik van de loonaangiftes van bedrijven, het UWV maakt gebruik van de polis waarop het laatst verdiende loon staat en gemeenten zijn afhankelijk van de eigen burgers die zich aanmelden als inwoner. Al de genoemde administraties worden gevoed door externen die er belang bij hebben om opgenomen te zijn in de desbetreffende administratie. De belangen van deze derden kunnen uiteenlopen, en worden vaak naar eer en geweten opgevoerd. Echter, er is ook groep die willens en weten de zaak anders voorstelt dan de werkelijkheid is. De kwetsbaarheid voor de verschillende overheidsorganisaties wordt vergroot door het onderling hergebruikt van de gegevens. Administraties worden aan elkaar gekoppeld ten behoeve van de controle op de gegevens die zijn opgevoerd door bijvoorbeeld een aanvrager van een toeslag. Gebleken is, uit de gevoerde gesprekken en geraadpleegde informatie, dat deze administraties niet 100 procent sluitend zijn. Gebruik van externe bestanden die niet up-to-date zijn, waarbij de verantwoordelijkheid van de betrouwbaarheid van de bestanden niet in handen van 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 11 procent VOW's (vetrokken, onbekend waarheen) in de GBA, Amstelveen volgt met 10 procent en in Den Haag en Rotterdam is van 8 procent van de GBA-ingeschrevenen niet bekend wat hun adres is. Overheid en bedrijfsleven zouden jaarlijks meer dan 100 miljoen euro mislopen doordat mensen zich aan een goede adresregistratie kunnen onttrekken om uitkerings- en andere fraude te plegen[24].

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

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

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 worden25. De controle op de samenstelling van het huishouden is lastig. Er zijn vaak discrepanties tussen de opgave van de aanvrager en de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Overigens is de Belastingdienst niet de enige uitvoerder die met dit probleem kampt. Ook het UWV en controle- en opsporingsdiensten binnen de sociale zekerheid hebben informatie nodig over de aard van het huishouden.

Om recht te hebben op een toeslag moet daarnaast sprake zijn van rechtmatig verblijf in Nederland. De criteria hiervoor zijn voor de aanvrager en partner of medebewoners niet hetzelfde. Daarnaast is de contra-informatie (GBA en IND) om dit gegeven te controleren niet betrouwbaar. De onbetrouwbaarheid in de gegevens over de verblijfsstatus heeft tot gevolg dat enige duizenden toeslagen op grond daarvan onjuist worden vastgesteld. Het komt op jaarbasis ongeveer 6 000 keer voor dat de toeslag om reden van niet rechtmatig verblijf wordt stopgezet.

Controle aan de voorkant op basis van betrouwbare gegevens is van groot belang voor de effectiviteit van het toezicht. Hierdoor blijft de kans aannemelijk dat er onterecht een toeslag wordt uitgekeerd aan een aanvrager, maar dat volgens het "systeem" wel terecht is. Daarnaast leidt dit tot handmatig controles die zeer arbeidsintensief zijn.

Met opmaak: Inspringing: Links: 0 cm

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).

Met opmaak: Inspringing: Links: 0 cm

*Voldoende prikkels*

Voor zowel de burger als de overheid zijn er prikkels om goed in de administratie te staan en/of de administratie up-to-date te houden. Voor beide partijen kan een foute vermelding in de administratie leiden tot een verliespost, hetzij door het mislopen van een toeslag (burger) of door het onterecht toekennen van een toeslag (overheid).

Met opmaak: Inspringing: Links: 0 cm

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 bijstandsuitkering anders dan conform inschrijving GBA; geen parkeervergunning in de binnenstad anders dan op basis GBA inschrijving.

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

[25] IBO Toeslagen 2009, etc....

afnemers, wordt allerlei dubbele opslag voorkomen. Dus kortom de efficiency binnen gemeenten neemt enorm toe.

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.

Met opmaak: Inspringing: Links: 0 cm

**96.4 Kwetsbaarheid: Vergoeding van werkelijke kosten**

*Soort: Fraude*

*Toeslag: KOT, HT*

*Patroon:*

Bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag wordt de individuele toeslag gebaseerd op de daadwerkelijk gemaakte kosten van de aanvrager. De overige toeslagen bieden een vergoeding voor genormeerde kosten (zorgtoeslag) of zijn een tegemoetkoming in kosten (kindgebonden budget). Voordeel van deze systematiek is dat zo wordt aangesloten bij de persoonlijke situatie van de aanvrager, met als gevolg dat de beleidsdoelstelling van de toeslag gerichter en goedkoper wordt bereikt. Bij de kinderopvangtoeslag hoeft hierdoor bijvoorbeeld geen toeslag gegeven te worden aan huishoudens die gebruik maken van informele kinderopvang.

Een nadeel van het baseren van de toeslag op daadwerkelijk gemaakte kosten zoals bij de huur- en kinderopvangtoeslag is dat het fraudegevoelige aspecten meebrengt. De toeslag is altijd gebaseerd op grondslagen die bij de Belastingdienst niet van nature beschikbaar zijn. Deze informatie moet uitgevraagd worden bij de aanvrager van de toeslag dan wel verhuurder/kinderopvanginstelling waardoor de mogelijkheid bestaat dat onjuiste informatie wordt verstrekt. Op de volgende punten zijn de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag fraudegevoelig doordat de toeslag zijn gebaseerd op werkelijke kosten:

1. Huurtoeslag

   Om in aanmerking te komen voor een huurtoeslag moet aan een groot aantal voorwaarden voldaan zijn. Kort gezegd moet er sprake zijn van huur. De 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.

a. *Onderscheid kale huur/servicekosten.* Er zijn vier soorten servicekosten die via de huurtoeslag (deels) worden vergoed[26] 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.*
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

[26] Het gaat dan om 1) electriciteitskosten voor os 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.

het pleitbaar om dat oordeel te bestrijden. Of betaling daadwerkelijk heeft plaatsgevonden is overigens een problematische bewijskwestie. 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).

***Aanpak:***
Het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag kan binnen het huidige stelsel door de rol van de burger kleiner te maken. Dit kan op twee verschillende manieren: via normering of via ambtshalve toekenning. Onder normering wordt verstaan dat kosten genormeerd worden, waarmee wordt afgestapt van een compensatie voor daadwerkelijke gemaakte kosten. Dit vergt vergaande beleidsmatige aanpassingen. Bij de kinderopvangtoeslag betekent het normeren van de uurprijs of het aantal uren een stelselherziening 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 basisregistraties op te zetten. Aandachtspunt hierbij is de kwaliteitsborging van deze basisadministraties.

a. **Normering servicekosten huurtoeslag**

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

Er gaat circa 80 miljoen 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% |

b. **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 |
| 0% | 0 |

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

c. **Normering uurprijs kinderopvangtoeslag**

Het voorstel is om bij de berekening van de kinderopvangtoeslag niet meer uit te gaan van de feitelijk betaalde uurprijs, maar 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** | **% KOtoeslag-ontvangers** |
|---|---|
| Minder dan -3% | 0 |
| -3% tot -1 ½% | 2 |
| -1 ½% tot 0% | 58 |
| 0% | 1 |
| 0% tot +1 ½% | 32 |
| +1 ½% tot +3% | 5 |
| meer dan +3% | 2 |

d. **Normering kinderopvangtoeslag**

Het is mogelijk het gebruik van kinderopvang te normeren door de toeslag te baseren op een genormeerd 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 |

e. **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.

f. **Ambtshalve toekennen**

Ambtshalve toekenning bij de huurtoeslag is mogelijk door de betaalde huur en/of de servicekosten op te nemen in een basisadministratie en verhuurders verplichten deze te vullen met de relevante informatie. Woningcorporaties en andere verhuurders krijgen hiermee een grotere verantwoordelijkheid.
Ambtshalve toekenning bij de kinderopvangtoeslag is mogelijk om voor de uurprijs en/of het aantal uren een basisregistratie op te zetten die wordt gevuld door de kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus. Kwaliteit en correctheid van de 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.~~

## ~~g. Conclusies~~

**Met opmaak:** Inspringing: Links: 0,63 cm, Geen opsommingstekens of nummering

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

**Met opmaak:** Inspringing: Links: 0,63 cm

## ~~A.~~ Bijlage 1: Taakopdracht

Met opmaak: Inspringing: Links: 0,63 cm, Geen opsommingstekens of nummering

**Onderwerp**

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

"Met toeslagen worden belangrijke beleidsdoelen op het gebied van tegemoetkoming in de kosten van wonen, zorg en kinderen, inkomensondersteuning en arbeidsparticipatie gediend. Fraude en oneigenlijk gebruik staan haaks op deze beleidsdoelen en ondermijnen daarmee het draagvlak van toeslagen. Om die reden wil het kabinet aan de ene kant kijken naar maatregelen die zijn gericht op een betere controle aan de poort, het afschrikken van fraude en het voorkomen van oneigenlijk gebruik. Aan de andere kant kan worden bekeken hoe vereenvoudiging van toeslagen, rekening houdend met de beleidsdoelen, kan bijdragen aan het fraudebestendiger maken van toeslagen."

In de MR is geconcludeerd dat een interdepartementale werkgroep wordt ingesteld die voorstellen ontwikkelt om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Daarbij kan ook worden gekeken naar de bijdrage die vereenvoudiging daarbij kan leveren. Dit gebeurt in aanvulling op trajecten die een raakvlak hebben met dit onderwerp, zoals de heroverweging Toeslagen, de onderwerpen in de Fiscale Agenda en de brief over de aanpak van systeemfraude en de brief van de Minister van SZW over handhaving bij sociale zekerheid, project 12 in het kader van compacte rijksdienst en de brief over de aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik in de kinderopvangtoeslag die binnenkort door de Minister van SZW en de Staatssecretaris van Financiën samen naar de Kamer wordt verstuurd.

Het onderzoek strekt zich uit tot:

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

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

*Tabel1: Uitgaven*

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

**Opdracht aan de werkgroep**

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

3. 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?
4. Welke voorstellen kunnen de geïnventariseerde risico's afdekken in zowel de uitvoering als het beleid? Hierbij gaat het zowel om aanpassingen binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving, buiten de huidige kaders, als om aanpassingen van het stelsel.

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

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

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

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

**Organisatie van het onderzoek**

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

Bijlage 2: samenstelling werkgroep

[redacted] voorzitter)

[redacted] (secretaris)
[redacted] co-secretaris)
[redacted] co-secretaris)

Werkgroepleden:
[redacted] ministerie van AZ
[redacted] ministerie van Financiën
[redacted] Belastingdienst/Toeslagen
[redacted] ministerie van SZW
[redacted] ministerie van SZW
[redacted] ministerie van VWS
[redacted] ministerie van VWS
[redacted] ministerie van BZK/WWI
[redacted] ministerie van EL&I

Tabel met opmaak

**Met opmaak:** Afstand Voor: 0 pt

Bijlage 32: lijst van geïnterviewden

**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.<br><br>Doelgroep:<br>Lage inkomens met een huurwoning, met een huurprijs onder de maximum huurprijs | Uit de MvT:<br>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.<br><br>Doelgroep:<br>Alle Nederlanders die een groter deel van hun inkomen aan ziektekostenpremie betaalt dan in wet is voorgeschreven. | Uit de MvT:<br>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.<br><br>Doelgroepen:<br>1) Werknemers/zelfstandigen<br>2) Gemeentelijke doelgroep<br>3) UWV-doelgroep | Uit de Mvt:<br>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.<br>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.<br><br>Doelgroep:<br>Huishoudens met kinderen, met name lage inkomens. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Aantal toeslag gerechtigden 2010** | Er zijn circa 1,3 miljoen huishoudens met huurtoeslag.<br>Hiervan behoort<br>Minima: 72%<br>Minima-modaal: 28% | Er zijn circa 5,7 miljoen huishoudens met zorgtoeslag.<br>Hiervan behoort:<br>Minima: 9%<br>Minima-modaal: 60%<br>Modaal-2xmodaal: 31%<br>>2xmodaal: 1% | Er zijn circa 0,5 miljoen huishoudens met kinderopvangtoeslag.<br>Hiervan behoort:<br>Minima: 0%<br>Minima-modaal: 9%<br>Modaal-2xmodaal: 42%<br>>2xmodaal: 49% | Er zijn circa 1,1 miljoen huishoudens met kindgebonden budget.<br>Hiervan behoort:<br>Minima: 16%<br>Minima-modaal: 26%<br>Modaal-2xmodaal: 56%<br>>2xmodaal: 3% |
| **Programmadepartement en budget (begroting 2011)** | Ministerie van BZK<br>2,6 miljard (bruto),<br>2,2 miljard (netto, incl terugbetalingen) | Ministerie van VWS<br>4,/ miljard | Ministerie van SZW<br>2,9 miljard (bruto),<br>2,0 (netto, incl terugbetalingen en werkgeversbijdrage) | Ministerie van SZW<br>1,2 miljard (bruto)<br>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<br><br>Invulling: verlagen toeslag voor duurdere woningen. Dit prikkelt mensen om te kiezen voor een goedkopere huurwoning | Taakstelling van 3,1 miljard structureel door:<br><br>- Verlagen bedrag<br>- Sneller afbouwen<br>- Vermogenstoets voor box3 + 80.000 | Taakstelling van 775 miljoen in 2015 door:<br><br>- Koppeling aan gewerkte uren<br>- Niet indexeren uurprijs<br>- Verlaging subsidievoet, voor hoge inkomens vervalt subsidie voor eerste kind<br>- Vaste eigen bijdrage per maand<br><br>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:<br><br>- Niet-indexeren 2012-2015<br>- Beperken tot 2 kinderen<br>- Invoering vermogenstoets<br><br>In 2012 wordt de taakstelling gemitigeerd door een budgettaire verschuiving tussen kinderbijslag en kindgebonden budget. |
| **Uitvoering en uitvoeringskosten** [27] | € 58 miljoen | € 100 miljoen | € 37 miljoen | € 18 miljoen |

[27] Bron: heroverwegingsrapport nr. 17 (tabel 2.1), peiljaar 2010 en exclusief de kosten van uitzendkrachten (€ 18 miljoen)

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Procesbeschrijving van voorschot tot definitief toekennen**[28] | 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.<br>Disharmonisaties: door vermogenstoets, op huishouden en op toetsingsinkomen. | Disharmonisatie door van Huurtoeslag afwijkende vermogenstoets m.i.v. 2013. | Disharmonisatie m.i.v. 2012 geen aanvragen meer met terugwerkende kracht.[29]<br><br>M.i.v. 2012 hogere boetes en m.i.v. 2013 boetes bij niet muteren[30]. | Disharmonisatie door van Huurtoeslag afwijkende vermogenstoets m.i.v. 2013 |
| **Toeslagsoort** | **Huurtoeslag** | **Zorgtoeslag** | **Kinderopvangtoeslag** | **Kindgebonden budget** |
| **Toezicht: Controle aan de poort tot controle bij definitief toekennen** | Controles deels in het jaar op huishoudsamenstelling, bewoningssituatie en rekenhuur. Na afloop van het berekeningsjaar bij DT deels op dezelfde grondslagen en op toetsingsinkomen en -vermogen. | Controles deels in het jaar op huishoudsamenstelling en verplichte verzekering. Na afloop van het berekeningsjaar bij DT deels op dezelfde grondslagen en op toetsingsinkomen. | Controles in het jaar deels op partnersituatie integraal op registratie opvanginstelling of gastouder, in ieder geval aanvragen en mutaties leidend tot hoge toekenningen: op opvang kinderen. Na afloop van het berekeningsjaar bij DT deels op dezelfde grondslagen en op aantal afgenomen uren en uurprijzen (jaaropgaven) toetsingsinkomen. | Controles deels in het jaar op partnersituatie. Na afloop van het berekeningsjaar bij DT deels op dezelfde grondslag en op toetsingsinkomen. |

[28] weergegeven is het wettelijke regime ingevolge de Awir. In de praktijk verloopt het proces o.m. door toezichtacties trager
[29] alleen voor de KOT
[30] tot op heden blijkens 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 rekenhuur geen kwalificerende huurwoning zijn de frauduleuze aanvragen. Systeemfraude mogelijk in opkomst (zie KOT). Dus gebruik makend van gestolen identiteit of stromannen en verleggen betaalrichting. | Zorgtoeslag nagenoeg geen fraude anders dan systeemfraude. Systeemfraude mogelijk in opkomst (zie KOT). Dus gebruik makend van gestolen identiteit of stromannen en verleggen betaalrichting. | Op eerste plaats met tientallen gevallen en een bruto belang van tientallen miljoenen euro. Aanvragen met terugwerkende kracht tot vòòr registratie, gefingeerde opvang, geen betaling eigen bijdrage, terugbetaling van (een deel van de eigen bijdrage), gebruik van registratienummers van anderen, buren die op elkaars kinderen passen, kinderen passen op broers en zussen, omvangrijke systeemfraude. Door DigiD – BSN controle m.i.v. 10/4-2011 mogelijk verlegging naar andere toeslagen. | KGB geen fraude. Systeemfraude mogelijk in opkomst (zie KOT). Dus gebruik makend van gestolen identiteit of stromannen en verleggen betaalrichting. |
| **Juridische procedures** | Herleiden van inkomens. Verblijfsstatus. | Verblijfsstatus. | Betalingen, eigen bijdragen, terugwerkende kracht. | Nauwelijks. |

**Bijlage PM**

**Boetebeleid Toeslagen**

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

a) Geen of niet tijdige informatieverstrekking (Artikel 40, 1e lid AWIR)
    a. Opgaaf van niet in Nederland belastbaar inkomen
        i. Overtreding: 300 euro, oplopend tot 1.500 euro voor belanghebbenden die stelselmatig overtredingen begaan.
        ii. Grove schuld of opzet: 25 procent van het bedrag dat wordt teruggevorderd, met een maximum van 5.000 euro.
b) Geen, onjuiste of onvolledige informatieverstrekking (Artikel 40, 2e lid AWIR)
    a. Overtreding: maximaal 25% van het bedrag dat wordt teruggevorderd met een maximum van 5.000 euro
    b. Grove schuld: 6,25 % van het bedrag dat wordt teruggevorderd
    c. Opzet: 12,5% van het bedrag dat wordt teruggevorderd
c) Geen of niet tijdige informatieverstrekking door derde (Artikel 40, 3e lid AWIR)
    a. Opgaaf van niet in Nederland belastbaar inkomen
        i. Overtreding: 750 euro, oplopend tot 1.500 euro voor stelselmatige overtreders
        ii. Grove schuld of opzet: 25 procent van het bedrag dat wordt teruggevorderd, met een maximum van 5.000 euro.
d) Geen, onjuiste of onvolledige informatieverstrekking door derde (Artikel 40, 4e lid AWIR)
    a. Overtreding: maximaal 5.000 euro
    b. Grove schuld: 1.250 euro

Opzet: 2.500 euro

**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 betalingverkeer en aan de inhoud van de overeenkomsten tussen gastouderbureaus en ouders[31]. Zo moet de administratie

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

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

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

*Maatregelen:*
*De professionele rol van gastouders wordt versterkt.*
Er is een aantal maatregelen genomen die de professionaliteit van de gastouder versterken. Zo moet de gastouder vanaf 2010 voldoen aan opleidingseisen en moeten zowel de opvanglocatie als de opvangpraktijk voldoen aan strengere kwaliteitseisen. Voorst wordt vanaf 2010 rechtstreeks toezicht gehouden op de gastouders in plaats van uitsluitend op de gastouderbureaus. De professionaliteit van gastouders wordt verder benadrukt door gegevens over de gastouders en over de opvanglocatie openbaar te maken in het Landelijke Register Kinderopvang.
*De inkomsten van gastouders worden zichtbaar voor de Belastingdienst.*
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.

**Pagina 2: [1] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Vet

**Pagina 2: [1] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Vet

**Pagina 2: [2] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Vet

**Pagina 2: [2] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Vet

**Pagina 2: [3] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Vet

**Pagina 2: [3] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Vet

**Pagina 2: [4] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Niet Vet

**Pagina 2: [4] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Niet Vet

**Pagina 2: [4] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Niet Vet

**Pagina 2: [4] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Niet Vet

**Pagina 2: [4] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Niet Vet

**Pagina 2: [5] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Niet Vet

**Pagina 2: [5] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Niet Vet

**Pagina 2: [5] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Niet Vet

**Pagina 2: [5] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Niet Vet

**Pagina 2: [5] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Niet Vet

**Pagina 2: [6] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Niet Vet

**Pagina 2: [6] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Niet Vet

**Pagina 2: [6] heeft opmaak toegepast** 19-12-2011 18:50:00

Lettertype: Niet Vet

| | |
|---|---|
| **Pagina 2: [6] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Lettertype: Niet Vet | |
| **Pagina 2: [6] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Lettertype: Niet Vet | |
| **Pagina 2: [7] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Lettertype: Niet Vet | |
| **Pagina 2: [7] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Lettertype: Niet Vet | |
| **Pagina 2: [7] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Lettertype: Niet Vet | |
| **Pagina 2: [7] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Lettertype: Niet Vet | |
| **Pagina 2: [7] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Lettertype: Niet Vet | |
| **Pagina 2: [8] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto | |
| **Pagina 2: [8] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto | |
| **Pagina 2: [8] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto | |
| **Pagina 2: [8] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto | |
| **Pagina 2: [9] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto | |
| **Pagina 2: [9] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto | |
| **Pagina 2: [9] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto | |
| **Pagina 2: [9] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto | |
| **Pagina 2: [10] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto | |
| **Pagina 2: [10] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto | |
| **Pagina 2: [10] heeft opmaak toegepast** | **19-12-2011 18:50:00** |
| Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto | |

| Pagina 2: [10] heeft opmaak toegepast | | 19-12-2011 18:50:00 |
|---|---|---|

Niet onderstrepen, Tekstkleur: Auto