

Outline bestrijding fraude bij toeslagen (en vt?)

1. Aanleiding

Om de toeslagen te richten op specifieke doelgroepen en tegelijk het budgettair beslag ervan beheersbaar te willen houden, zijn complexe regelingen ontstaan. Deze regelingen bieden ook ruimte voor fraude. Het betreft incidenten met een grote impact, die een bredere problematiek blootleggen en de houdbaarheid van het stelsel ondermijnen. Houdbaarheid in termen van draagvlak, maar ook in budgettair opzicht. Vakministers bleken genoodzaakt tot ombuigingen elders als gevolg van overschrijdingen bij de toeslagen (**pm** check irf). Deze 'two-pager' gaat in op de fraudegevoeligheid van het stelsel en schetst daarna een route voor de korte en een route voor de lange termijn. Het is de bedoeling deze twee lijnen in een aan de TK toegezegde brief over fraude te presenteren.

1. Fraudegevoeligheid van het stelsel

De toeslagen zijn gebaseerd op de materiewetten en overkoepelend de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De Awir heeft als uitgangspunt om met de uitbetaling door middel van voorschotten zoveel mogelijk aan te sluiten op de actuele inkomenssituatie van de burger en de kosten die hij op dit moment heeft. De burger moet een schatting maken van het inkomen.

Inkomensafhankelijke regelingen zijn vaak ingewikkeld en kennen moeilijk of niet te controleren, voor de hoogte van de toeslag relevante grondslagen. De massaliteit van de doelgroep maakt dat effectieve handhaving van deze regelingen lastig.

De combinatie van hoogte van de uit te keren bedragen en de voorschotsystematiek van de Awir maakt fraude aantrekkelijk.

Knelpunten

- *Bevoorschotting* Een toeslag wordt maandelijks uitgekeerd als voorschot. Pas na het toeslagjaar kan het inkomen over het toeslagjaar worden bepaald. Dit betekent dat de schatting van de burger van het inkomen in het toeslagjaar leidend is voor de hoogte van het voorschot. Wettelijke beslistermijnen (wet dwangsom!) zorgen ervoor dat weinig ruimte is om de rechtmatigheid van de toeslag te onderzoeken voor het uitbetalen van het voorschot. Controle aan de poort is hierdoor niet goed mogelijk. De wetgeving zorgt er voor dat de focus bij de Belastingdienst/Toeslagen vooral is gericht op het efficiënt verwerken van aanvragen en doorgegeven wijzigingen. (**niveau**
- Meerdere rekeningnummers mogen: hierdoor heeft de aanvrager zelf geen overzicht (toeslag gaat bijv. rechtstreeks naar KO instelling) en kan er niet gesaldeerd worden: als je bij de ene toeslag nog wat moet terugbetalen, de andere niet bevoorschotten). (**niveau AWIR Principe**) Er kan nu op het moment dat er een terugvordering is wel gesaldeerd worden. Je kunt een vordering zorgtoeslag wel (deels) betalen via een verrekening met het voorschot huurtoeslag.
- Grondslagen zijn deels niet verifieerbaar: Er is niet altijd een authentieke bron zoals een basisregistratie waar gegevens geverifieerd kunnen worden (niveau stelsel). Bijvoorbeeld bij de KO toeslag in de Gastouderopvang kun je niet verifiëren of opvang daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en of er daadwerkelijk betaald is voor opvang., wel of alle partijen (ouder, gastouder en bemiddelingsbureau) opvang hebben geadministreerd en of er betaalverkeer heeft plaatsgevonden). PM andere toeslagen?

- Daarnaast zijn grondslagen niet altijd per direct verifieerbaar. Denk nu aan verzekerd zijn bij de zorgtoeslag. Deze gegevens zijn nu pas na afloop van het toeslagjaar betrouwbaar genoeg om van uit te gaan. (Even kijken of we deze erin moeten zetten, we gaan richting bijna realtime)
- Ingewikkelde regelgeving. Vb IBO

2. Aanpak korte termijn

De te grote fraudegevoeligheid van de toeslagen geeft aanleiding om op drie niveaus concrete maatregelen te nemen/voor te bereiden om fraude terug te dringen: niveau AWIR (principes van bevoorschotten en eigen verantwoordelijkheid voor mutatie), niveau stelsel (want waar grondslagen en aanspraken veel ruimte bieden tot fraude, blijft toezicht dweilen met de kraan open), niveau toezicht (hoe passend is het toezicht qua omvang en gerichtheid, gezien de risico's, welke (econometrische) modellen kunnen worden gehanteerd om toezichtsinspanning te alloceren, welke informatiebronnen kunnen als signaal voor fraude worden benut etc.).

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

Daarnaast extra inzet BD (meer gericht op controle aan voorkant) -> fraudebrief.

3. Aanpak Lange termijn

De genoemde IBO-voorstellen per 1 januari worden doorgevoerd is dat een goede eerste stap, maar lang niet voldoende. Het kabinet moet het aandurven een verder te denken over aanpak waarbij het stelsel in de volle breedte wordt gezien, waar het moet als mogelijk vergezicht zelfs over de 'chinese muur' tussen toeslagen en belastingen.

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

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

Ter indicatie wel een aantal onderwerpen waaraan bij aanpassing van het stelsel kan worden gedacht worden:

- *Voorschotten*. De beslistermijnen zijn te kort om de rechtmatigheid van de aanvraag vooraf te controleren. Vooral bij terugwerkende kracht aanvragen is dit een probleem. De wet dwangsom dwingt tot (te) snel handelen.
- *Normeren grondslagen*. Normeren betekent minder controleren. De hoogte van de huurtoeslag is afhankelijk van de hoogte van de reële huurprijs. De gegevens uitwisseling met verhuurders is gigantisch. Huren normeren op basis van een ander (makkelijk toetsbaar)

criterium, gedacht kan worden aan het aantal bewoners, vermindert de toezichtslast en administratieve lasten fors.

- *Volume beperking.* Minder toeslag uitbetalingen betekent minder controle. De zorgtoeslag kan worden omgebouwd: nominale premie omlaag en tarief aanpassing in IB. Geeft 5 miljoen minder aanvragers. KGB omzetten naar kinderkorting in de IB (1 miljoen minder toeslagaanvragers). Kinderopvangtoeslag ombouwen in de IACK (500.000 minder toeslagaanvragers).
- *Vermogenstoets.* Het verschil tussen vergissen en het plegen van fraude kan gradueel zijn. In het huidige stelsel zijn er in de toekomst verschillende vermogenstoetsen (huurtoeslag, zorgtoeslag, KGB) . Dit gebrek aan eenduidigheid leidt tot fouten door toeslagaanvragers.

4. Brief

Brief met de twee routes met bijzonder aandacht voor KOT gegeven het feit dat daar het frauderisico het grootst is.

PM Capaciteit

PM controle voorkant niet achterkant

Bijlage Kinderopvangtoeslag

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

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

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

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

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

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

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

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