Na 6/2, 16.00 uur

Ministerie van Financiën

7/2 archief

Retour van Minister/Staatssecretaris

d.d. 7/2

Reeds cc aan:

**TER BESLISSING** (UITERLIJK 7 FEBRUARI)

Aan

Staatssecretaris

Bespreke


**Directie Directe Belastingen**

**Inlichtingen**

T

@minfin.nl


**Datum**
1 februari 2012

**Notitienummer**
DB/2012/39

**Rubriek**
Toeslagen

**Auteur**

# notitie

Rapport Misbruik en oneigenlijk gebruik toeslagen

Paraaf Staas 3/2

Via

/2 P

Van 3/2

**Kopie aan**
Min, 2xPA, COMM

**Bijlagen**
Voor verzending aan ambtelijke vierhoek:

-Rapport Fraude en oneigenlijk gebruik toeslagen

-memo tbv behandeling in ambtelijke vierhoek

Deze notitie niet meezenden naar vierhoek

afw. 3/2.

3/2

3/2

Ik heb moeite met par. 3.4. De daar gemaakte verschuiving gaat met alle toeslagen en is dus suggestief.

3/2

## Aanleiding

Hierbij treft u het rapport Misbruik en oneigenlijk gebruik toeslagen aan. De Ministerraad heeft op 11 maart 2011 de two-pager Fraudebestrijding bij Toeslagen besproken. Naar aanleiding van deze bespreking is een interdepartementale werkgroep ingesteld die de kwetsbaarheden in het toeslagenproces in kaart heeft gebracht en voorstellen heeft ontwikkeld om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Het rapport is het verslag van deze werkgroep.

## Beslissing

Kiel bajuch

- Wij vragen u akkoord te gaan met verzending van het rapport naar de ambtelijke vierhoek van 9 februari a.s. en aansluitend naar de ministeriële vierhoek van 14 februari a.s.
- Wij vragen u in te stemmen met het voorstel aan de vierhoek voor het opstellen van een kabinetsstandpunt (zie geschetste lijn in bijgevoegd memo) met betrekking tot het rapport.
- Er kan nog gekozen worden of het rapport naar het parlement gestuurd wordt of uitsluitend wordt aangeboden aan het kabinet. Wij adviseren u het rapport ook te zenden aan het parlement als bijlage bij het nog op te stellen kabinetsstandpunt.

Waarom niet eerst bilateraal met SZW VWS BZK om te horen tot een gezamenlijk voorstel?

## Toelichting

Het rapport bevat de volgende bevindingen:

- In de eerste jaren na de invoering van de toeslagen (vanaf 2006)lag de prioriteit van heeft de Belastingdienst/Toeslagen op dienstverlening en was er daarom minder aandacht voor fraude. Dat is nu anders. Vorig jaar is een start gemaakt met het herinrichten van toezicht bij Toeslagen. Zo zijn recent de eerste boetes uitgedeeld. Het rapport is op dit punt openhartig te noemen.
- **Kwetsbaarheid 1:** Het werken met voorschotten op basis van een schatting door de toeslaggerechtigde van het actuele inkomen blijkt in de praktijk moeilijk. Over 2009 is er sprake van € 900 miljoen aan terugvorderingen en € 225 miljoen aan nabetalingen. Een te hoog voorschot moet worden terugbetaald, echter zonder rente. De terugbetaling wordt nogal eens gefinancierd met een nieuw te hoog voorschot. Het in rekening brengen van heffingsrente is een mogelijke aanpak. Een andere mogelijkheid is het schatten van het inkomen door de Belastingdienst/Toeslagen. In 2013 wordt dit in verband met de invoering van de Wet uniformering loonbegrip éénmalig gedaan. Via onder meer maandelijkse gegevens uit de polisadministratie zouden deze schattingen actueel gehouden kunnen worden. Hierdoor zouden burgers geen mogelijkheid meer hebben om bewust te hoge toeslagen aan te vragen. Veel verdergaand is het verlaten van het actuele inkomen als basis en over te stappen naar een vastgesteld inkomen (van twee jaar oud).
Alle regelingen hebben te maken met fraude, bijvoorbeeld identiteitsfraude: iemand kan zich andermans toeslag op zijn eigen bankrekening laten uitbetalen. Hierop zijn al maatregelen genomen.
- **Kwetsbaarheid 2:** Het afwijken van het vermogensbegrip in de huurtoeslag van het box 3-begrip. Harmonisatie is een mogelijke oplossing.
- **Kwetsbaarheid 3:** De omvang van een huishouden. De daarvoor gebruikte basisregistratie is niet altijd up-to-date. Een brede aanpak van de kwaliteit van basisregistraties en andere gegevensbestanden is nodig.
- **Kwetsbaarheid 4:** Het vergoeden van werkelijke kosten. De werkelijk betaalde huur/kosten kinderopvang zijn bij de Belastingdienst niet bekend en dus gevoelig voor fouten en fraude. Mogelijke oplossingen zijn:
a. normeren (bv. een standaard huur/standaard uurtarief kinderopvang) of
b. ambtshalve toekennen mogelijk maken door een informatiestroom van de werkelijke kosten te creëren. Rechtstreekse bekostiging van kinderopvanginstellingen is ook een mogelijkheid om fraude en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

Voor de voorgestelde aanpak van de kwetsbaarheden verwijzen wij naar het bijgevoegde memo. Dit memo gaat ook in op de samenhang met het rapport Compacte Rijksdienst nummer 12.

Ministerie van Financiën

Aan
Ambtelijke Vierhoek

**Directie Directe Belastingen**
**Inlichtingen**

T

@minfin.nl
@minfin.nl
@minfin.nl

# memo

Kabinetsreactie IBO Misbruik en Oneigenlijk gebruik Toeslagen

**Datum**
30 januari 2012

## Aanleiding

De MR heeft op 29 april 2011 een interdepartementale werkgroep naar misbruik en oneigenlijk gebruik bij toeslagen ingesteld. De werkgroep heeft als taakopdracht meegekregen om voorstellen te ontwikkelen die misbruik en oneigenlijk gebruik bij toeslagen tegen te gaan. De werkgroep heeft de werkwijze van een IBO gevolgd. Het rapport wordt aangeboden aan het kabinet. Hieronder worden voorstellen gedaan om invulling te geven aan de aanbevelingen aan de werkgroep.

## Aanpak

De Vierhoek vraagt de staatssecretaris van Financiën het voortouw te nemen bij het formuleren van een kabinetsstandpunt op het IBO-rapport misbruik en oneigenlijk gebruik toeslagen en daarbij in ieder geval de ministers van SZW, VWS en BZK te betrekken.

**Beslispunt 1**

- De Staatssecretaris van Financiën bereidt in overleg met de ministeries van SZW, BZK en VWS een kabinetsstandpunt op het rapport voor. Het kabinetsstandpunt wordt uiterlijk 27 april aan de MR voorgelegd. Het rapport wordt als bijlage bij het kabinetsstandpunt gevoegd.

## Inhoud van het rapport

*Korte termijn*
Het IBO-rapport misbruik en oneigenlijk gebruik toeslagen bevat een aantal mogelijkheden voor de korte termijn. Zo zo ziet de de werkgroep de mogelijkheid

1. bij de definitieve toekenning van toeslagen belasting- en invorderingsrente te heffen;
2. het instrumentarium in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen op het terrein van de bestuurlijke boete en het strafrecht uit te breiden;
3. de Belastingdienst/Toeslagen nader onderzoek te laten doen naar de mogelijkheden om het inkomen te schatten en daarbij de ervaringen van het Nieuwe Toeslagen Systeem te betrekken.
4. Normering door te voeren voor de uurprijs in de Kinderopvang en service-kosten in de huurtoeslag.



1892355 02530

Het kabinet neemt deze aanbevelingen in het kabinetsstandpunt over. De maatregelen worden voor zover nodig in wetgeving omgezet. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2013.

**Beslispunt 2**

- De Vierhoek gaat akkoord met de aanbevelingen om rente te heffen en de Awir op het terrein van boete- en strafrecht uit te breiden. Verder zal de Belastingdienst/Toeslagen nader onderzoek uitvoeren naar mogelijkheden om actuele inkomen van de burger nauwkeuriger te schatten. Daarnaast wordt normering doorgevoerd bij servicekosten huurtoeslag en uurprijs in de kinderopvangtoeslag.

*Langere termijn*
Voorts constateert de werkgroep in zijn rapport dat het bestaande stelsel van toeslagen enkele kwetsbaarheden bevat die tot oneigenlijk gebruik kunnen leiden. In het kabinetsstandpunt zullen de voor- en nadelen van het afstappen van de bestaande systematiek tegen elkaar afgewogen worden. Het kabinetsstandpunt komt op dit punt tot een eensluidend eindoordeel.

**Beslispunt 3**

- Het kabinetsstandpunt gaat in op voorstellen die een wijziging van het bestaande systeem van toeslagen met zich meebrengen en weegt de voor- en nadelen tegen elkaar af. Bij deze afweging worden in het bijzonder de kosten van een dergelijke systeemwijziging betrokken.

**Samenhang met rapport Compacte Rijksdienst nr. 12**
Op 9 december heeft de MR ingestemd met de vervolgacties uit het rapport nr. 12 van de Stuurgroep Compacte Rijksdienst. De eerste twee actiepunten van dit rapport hebben een nauwe samenhang met de aanbevelingen uit het IBO Rapport. Actiepunt 1 stelt voor bij bestaande regelingen, zoals de toeslagen, een nieuw uitvoeringsconcept te implementeren. Hierbij wordt niet langer gewerkt met het actuele inkomen, maar met het vastgestelde inkomen van twee jaar geleden. Actiepunt 2 vraagt nader onderzoek te doen naar de haalbaarheid van het clusteren van regelingen. In het kabinetsstandpunt zal op de uitkomst van beide actiepunten worden ingegaan. Daarbij wordt een voorkeur uitgesproken voor het uitvoeren van de in termen van vereenvoudiging en aanpak van misbruik meest kansrijke oplossingen.

**Beslispunt 4**

- Het kabinetsstandpunt op het rapport van de IBO Toeslagen wordt gecombineerd met de voorstellen van Compacte Rijksdienst nr. 12 om bestaande regelingen onder een nieuw uitvoeringsconcept te brengen en om regelingen te clusteren.

--0--



Ministerie van Financiën



IBO misbruik en on

Ministerie van Financiën

Datum 3 februari 2012

**Inhoud**


**Samenvatting** 4

**1 Inleiding** 7

1.1 Opdracht 7

1.2 Leeswijzer 7

**2 Toeslagen** 8

2.1 Huidige situatie 8

2.2 IBO Vereenvoudiging toeslagen 9

2.3 Toeslagenproces volgens de Awir 9

2.4 De toeslagen 10

2.5 Financiële gegevens en kengetallen Toeslagen. 11

**3 Fraude in aanpak en cijfers** 13

3.1 Beleid en instrumentarium bij toeslagen 13

3.2 Recente maatregelen tegen fraude in de regelgeving 15

3.3 Genomen maatregelen tegen fraude door de Belastingdienst/Toeslagen 16

3.4 Vergelijking met sanctiebeleid van UWV/SVB 17

**4 Beschrijving kwetsbaarheden en maatregelen** 19

4.1 Kwetsbaarheden in de uitvoering 19
4.1.1 Systeemfraude, waaronder identiteitsfraude 19
4.1.2 Bankrekening niet gekoppeld aan toeslagaanvrager. 20

4.2 Kwetsbaarheden in de regelgeving 20
4.2.1 Werken met geschat inkomen 20
4.2.2 Werken met andere variabele grondslagen 24
4.2.3 Disharmonisatie in vermogensbegrip 25
4.2.4 Kwaliteit basisregistraties en administraties van derden 26

4.3 Vergoeding van werkelijke kosten 28
a. Normering servicekosten huurtoeslag 30
b. Normering huurprijs 31
c. Normering uurprijs kinderopvang 32
d. Normering kinderopvang 32

e. Directe bekostiging van kinderopvanginstellingen 33
f. Ambtshalve toekennen 34

Bijlage 1: Taakopdracht
Bijlage 2: Samenstelling werkgroep
Bijlage 3: Lijst van geïnterviewden
Bijlage 4: Verdieping van de huidige cijfers over terugbetalingen 2011
Bijlage 5: Beschrijving van de verschillende toeslagen
Bijlage 6: Boetebeleid toeslagen

# Samenvatting

De afgelopen jaren is meerdere malen onderzoek gedaan naar toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget). Het interdepartementale beleidsonderzoek 'Vereenvoudiging van toeslagen' (2009) is het meest uitgebreid. Het voorliggende onderzoek bouwt hierop voort vanuit het perspectief van fraude en oneigenlijk gebruik. Aanvullend op het reeds verrichte onderzoek is door gesprekken en het analyseren van bedrijfsinformatie van de Belastingdienst/Toeslagen het voorliggende rapport tot stand gekomen.

In de eerste jaren na de invoering van de toeslagen (vanaf 2006) lag de nadruk bij Belastingdienst/Toeslagen op dienstverlening. Dat is nu anders. Sinds vorig jaar heeft ook fraudebestrijding prioriteit. Tot dusver is voor circa 40 miljoen euro aan fraude vastgesteld. Daarnaast worden op dit moment 160 dossiers met een belang van nog eens circa 40 miljoen euro behandeld in het strafrecht. Het feitelijke nadeel is hoger, omdat van de fraudezaken niet altijd alle toeslagjaren in het onderzoek worden betrokken.

De algemene begrippen die gelden voor inkomensafhankelijke regelingen en het uitvoeringsproces van de toeslagen die door de Belastingdienst/Toeslagen worden uitgevoerd, zijn geregeld in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De materiewetten van de betrokken beleidsdepartementen bepalen het recht op en de hoogte van de toeslag. De verlening van een toeslag vindt plaats in de vorm van een voorschot dat in het jaar waarop de toeslag betrekking heeft en wordt in maandelijkse termijnen uitbetaald. Dat voorschot wordt bepaald op basis van gegevens, zoals geschat inkomen, die door de aanvrager worden aangeleverd. Na afloop van het jaar vindt aan de hand van de grondslagen zoals ze uiteindelijk zijn gebleken een eindafrekening plaats waarbij de toeslag definitief wordt toegekend onder verrekening met het eerder verleende voorschot. In het huidige toeslagenproces is de burger een grote verantwoordelijkheid toebedeeld als het gaat om de informatieverstrekking over de grondslagen. Met name de schatting van het actuele inkomen die verband houdt met de bevoorschottingssytematiek blijkt in de praktijk met moeilijkheden gepaard te gaan. Dit uit zich in te hoge en in te lage toeslagaanvragen en voorschotten. Op basis van de definitieve toekenning over het toeslagjaar 2009 is er sprake van €900 miljoen aan terugvorderingen en €225 miljoen aan nabetalingen.
In het algemeen hebben alle regelingen te maken met systeemfraude en identiteitsfraude. Partijen die bekend zijn met gegevens van de aanvrager kunnen bijvoorbeeld de betaalrichting naar zichzelf verleggen door het aanpassen van het rekeningnummer dat wordt gebruikt voor uitbetaling van de toeslag. Dit maakt de regelingen kwetsbaar voor fraude. De met het oog hierop reeds ingevoerde maatregelen zijn het inbouwen van controle aan de poort door het koppelen van de DigiD aan het BSN en het terugmelden van wijzigingen van het rekeningnummer door de Belastingdienst aan de aanvrager, waarbij alleen een rekeningnummer op naam van de aanvrager wordt toegestaan.

Ook de uitvoeringssystematiek vertoont kwetsbaarheden. De eerste kwetsbaarheid is het werken met voorschotten op basis van schattingen door de burger. Het gaat hier onder meer om een schatting van het inkomen, het aantal af te nemen opvanguren en de te betalen huur. Zoals gezegd is het voor de burger lastig een goede schatting te maken. De kans op fouten is groot. De hoge bedragen aan terugvorderingen van € 900 miljoen per jaar en nabetalingen van €225 miljoen per

jaar spreken voor zich. Ook komen in de praktijk situaties voor waarbij een terugvordering over het afgelopen jaar door een nieuw te hoog voorschot wordt bekostigd. De maatregel die hierbij past is het in rekening brengen van heffingsrente op te veel uitgekeerde toeslag die wordt teruggevorderd. Dit kan op de korte termijn worden ingevoerd. Hiermee wordt de prikkel om een te hoge toeslag aan te vragen verminderd en het stimuleert het doorgeven van wijzigingen als een te hoog voorschot is verleend. Hoewel de Awir een basis biedt om heffingsrente in rekening te brengen, is hiervan tot dusverrre nog geen gebruik gemaakt in verband met aanloopproblemen bij de introductie van de toeslagen. Door de toegenomen aandacht voor het terugdringen van fraude met toeslagen, ligt het voor de hand om nu wel gebruik te gaan maken van dit instrument.

Een verdergaande aanpak is het terugdringen van de rol van de burger bij de informatieverstrekking over de grondslagen. Door een voorschot op de toeslag toe te kennen op basis van de bij de Belastingdienst/Toeslagen bekende informatie over het inkomen wordt de kans op oneigenlijk gebruik en fouten mogelijk verlaagd. Een nog verdergaande stap zou zijn af te stappen van het actuele inkomen als basis voor de toeslag. De toeslag zou dan worden vastgesteld op basis van het laatst bekende inkomen uit het verleden dat door de Belastingdienst/Toeslagen al in een eerder stadium is vastgesteld middels een definitieve toekenning van de toeslag. Deze inkomensinformatie is 1,5 tot 2 jaar oud. Inkomenseffecten zouden door een vangnet kunnen worden beperkt. Het is wenselijk via nader onderzoek meer inzicht te verkrijgen in de effecten van bovenstaande maatregelen.

Waarom niet meteen in kaart gebracht?

Een tweede kwetsbaarheid in de regelgeving is de disharmonisatie in het vermogensbegrip tussen de toeslagen onderling en box3 in de inkomstenbelasting. De huurtoeslag kent thans een vermogenstoets waarbij wordt afgeweken van het vermogensbegrip dat wordt gehanteerd voor box 3 van de inkomstenbelasting. Het kabinet is voornemens ook voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget een vermogenstoets in te voeren. Voor deze toeslagen wordt wel aangesloten bij box 3. Het afwijkende vermogensbegrip bij de huurtoeslag leidt tot verwarring bij de aanvrager en is moeilijk te controleren. Door harmonisatie van het vermogensbegrip kan deze kwetsbaarheid worden uitgeschakeld. Dit vereist enig onderzoek.

?

Een derde kwetsbaarheid in de regelgeving is het vaststellen van de omvang van een huishouden door gebruik te maken van een basisregistratie. De aanvragen voor de toeslagen worden gedaan voor een huishouden. Afhankelijk van de samenstelling en het inkomen van het huishouden wordt de hoogte van een toeslag bepaald. Doordat basisregistraties zoals de gemeentelijke basisadministratie (GBA) 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 – gemeenten, UWV, SVB, CvZ en Belastingdienst/Toeslagen - meer gegevens gaan uitwisselen. Dit is per direct in te voeren.

De laatste kwetsbaarheid is de vergoeding van werkelijke kosten. Hierbij is de grondslag voor het toekennen van een toeslag niet bekend bij de Belastingdienst/Toeslagen. De informatie is afkomstig van de aanvrager waardoor de mogelijkheid bestaat dat onjuiste informatie wordt verstrekt. Dit is bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag aan de orde.
Om dit risico terug te dringen, kunnen twee maatregelen worden overwogen: normering en ambtshalve toekennen. Normering houdt voor de huurtoeslag in dat de in aanmerking te nemen huur en/of servicekosten worden gebaseerd op een genormeerd bedrag, ongeacht de werkelijke kosten. Voor de kinderopvangtoeslag

geldt dat de uurprijs en het aantal opvanguren worden genormeerd, ongeacht de werkelijke uurprijs en het werkelijke aantal opvanguren. Bij normering is sprake van een stelselwijziging met omvangrijke inkomenseffecten. Bij het ambthalve toekennen zal op basis van de bij de Belastingdienst/Toeslagen bekend zijnde informatie uit basisregistraties- die gevuld worden door verhuurders en kinderopvanginstellingen - de huurtoeslag en kinderopvangtoeslag worden toegekend. Bij ambtshalve toekennen zullen geen inkomenseffecten optreden.

Tenslotte is het een optie door directe bekostiging van kinderopvanginstellingen de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang te realiseren. Een dergelijke beleidswijziging zou echter een ingrijpende stelselverandering impliceren.

In de periode rond het opstellen van dit rapport zijn door de betrokken ministers enkele maatregelen ingevoerd en aangekondigd. Deze maatregelen zijn in het rapport opgenomen. Daarnaast worden in dit rapport een aantal mogelijke aanvullende maatregelen beschreven om misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen aan te pakken.

In de onderstaande tabel zijn de in het rapport beschreven mogelijke maatregelen opgenomen. De eerst groep bevat maatregelen die binnen een jaar kunnen worden ingevoerd. De overige maatregelen zouden eventueel na nader onderzoek kunnen worden ingevoerd.

| **maatregelen die op de korte termijn zijn in te voeren** |
|---|
| 1. invoeren heffingsrente vanaf definitieve toekenning (t+1) § 4.2.1 - § 4.2.2 |
| 2. aanscherpen vergrijpboete ter voorkoming aanvraag renteloze lening § 4.2.1 - § 4.2.2 |
| 3. opnemen strafrechtelijk bepaling in Awir § 4.2.1 |
| 4. verplichte samenwerking beheerders basisregistraties § 4.2.4 |
| 5. starten onderzoek naar het schatten van het actuele inkomen door de Belastingdienst § 4.2.1 |
| 6. normering service kosten in de huurtoeslag § 4.3 |
| 7. normering uurprijs in de kinderopvang § 4.3 |
| **maatregelen lange termijn die op de lange termijn zijn in te voeren** |
| 1. Nader onderzoek naar afstappen van het actuele inkomen § 4.2.1 |
| 2. onderzoek naar het harmoniseren van het vermogensbegrip § 4.2.3 |
| 3. normering kinderopvangtoeslag en directe bekostiging § 4.3 |
| 4. ambtshalve toekennen § 4.3 |

# 1 Inleiding

## 1.1 Opdracht

De Ministerraad heeft op 11 maart 2011 de two-pager Fraudebestrijding bij Toeslagen besproken. Naar aanleiding van deze bespreking is een interdepartementale werkgroep ingesteld die voorstellen heeft ontwikkeld om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Dit rapport is het verslag van deze werkgroep.

De werkgroep is gevraagd de gevoeligheid van toeslagen voor misbruik, oneigenlijk gebruik en fouten te onderzoeken en daarnaast maatregelen voor te stellen 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 zijn 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.

## 1.2 Leeswijzer

Het rapport is bestaat uit twee delen. Deel I (hoofdstuk 2 en 3) is een beschrijving van de huidige situatie en terugblik op het verleden. Dit biedt een inzicht in de ontwikkelingen die de toeslagen hebben doorgemaakt . Daarbij wordt teruggekeken op het IBO-rapport 'vereenvoudiging Toeslagen', waar dit rapport op voortbouwt. Vervolgens worden de verschillende toeslagen met hun specifieke kenmerken en doelgroepen beschreven. Daarna wordt in hoofdstuk 3 inzicht gegeven in de invulling van het toezicht door de Belastingdienst/Toeslagen en de inzet van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en het Openbaar Ministerie (OM). Het eerste deel wordt afgesloten met een overzicht van de reeds genomen maatregelen om fraude tegen te gaan en een vergelijking van het sanctiebeleid van de Belastingdienst/Toeslagen met dat van een andere uitvoeringsorganisatie, het UWV.

Deel II (hoofdstuk 4) biedt inzicht in de risico's (kwetsbaarheden) van de toeslagen. Per kwetsbaarheid is een aanpak voor het beschreven probleem opgenomen. De risico's zijnbeschreven vanuit het perspectief van misbruik en oneigenlijk gebruik en wordt een beschrijving gegeven van mogelijke oplossingen.

# 2 Toeslagen

## 2.1 Huidige situatie

Door het kabinet Balkenende-II werd besloten om per 1 januari 2006 een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie in te richten voor de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen die recht geven op een tegemoetkoming in de kosten voor zorg, wonen en kinderen. Het ging hierbij om bestaande (o.a. huursubsidie) en nieuwe (o.a. zorgtoeslag) regelingen. De achtergrond om voor de Belastingdienst te kiezen als uitvoerder was dat deze dienst de beschikking heeft over inkomensgegevens en bekwaam is in het uitvoeren van massale processen. Het uitvoeringsproces van de inkomensafhankelijke regelingen die door de Belastingdienst zouden worden uitgevoerd, werd gebaseerd op het voorlopige teruggaafproces van de inkomstenbelasting (IB). Momenteel voert de Belastingdienst/Toeslagen de volgende toeslagregelingen uit:

- Kinderopvangtoeslag
- Huurtoeslag
- Zorgtoeslag
- Kindgebonden budget.

Om een beeld te krijgen van de uitvoering zijn twee momenten bij de invoering van belang. Het eerste moment viel rond de start van toeslagen bij de verwerking van de aanvragen voor het jaar 2006. Er dreigde toen een situatie waarin ca. 900.000 aanvragers niet tijdig hun (voorschot op de) toeslag zouden ontvangen. Om dat te voorkomen, is - mede onder druk van de Tweede Kamer - absolute prioriteit gegeven aan het zo spoedig mogelijk uitbetalen van aangevraagde toeslagen. Daarna bleek het in 2006 en 2007 uiterst moeilijk de administratie van deze uitbetalingen op orde te krijgen. 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 was in de eerste helft van 2007, toen duidelijk werd dat er problemen waren bij het definitief toekennen van de toeslagen over 2006. Deze problemen werden mede veroorzaakt door de problemen bij de loonaangifteketen en de polisadministratie na de invoering van de Wet Walvis en de Wet financiering sociale verzekeringen. De voor het definitief toekennen noodzakelijke loongegevens over het jaar 2006 hadden begin 2007 uit de polisadministratie van UWV moeten komen. Halverwege 2007 bleek dat de gegevens niet meer beschikbaar zouden komen. De Belastingdienst heeft toen zelf de benodigde gegevens zoveel mogelijk uit oude bestanden gereconstrueerd en massaal jaaruitvraag gedaan bij werkgevers om ontbrekende gegevens opnieuw binnen te krijgen.

Pas in de loop van 2008 begon het hele toeslagenproces zich te stabiliseren. Dat vergde wel een grote inzet van menskracht, omdat het geautomatiseerde systeem dat toen in gebruik was zijn beperkingen kende en veel verstoringen handmatig moesten worden opgelost. Vrij snel werd er naar gestreefd die inzet af bouwen met behulp van een nieuw ict-systeem, het zogenaamde nieuwe toeslagen systeem (NTS). Dit systeem heeft eind 2011 het oude systeem vervangen.

Bovengenoemde momenten zorgden er voor dat in de eerste jaren na invoering van de toeslagen uitbetalen prioriteit had boven fraudebestrijding. Daarnaast werd pas een aantal jaren na de invoering duidelijk waar de kwetsbaarheden bij toeslagen

lagen. Inmiddels is het been op dat punt bijgetrokken en is er een reeks van maatregelen getroffen om toeslagfraude tegen te gaan.

## 2.2 IBO Vereenvoudiging toeslagen

In 2008 en 2009 is een IBO uitgevoerd naar de vereenvoudiging van toeslagen, omdat de uitvoering van toeslagen veel problemen kende. Dat had deels te maken met aanloopproblemen en deels met het complexe karakter van de toeslagenregelingen. Dat IBO concludeerde dat de complexiteit wordt veroorzaakt doordat de regelingen van veel grondslagen afhankelijk zijn. Deze grondslagen zijn vaak lastig te begrijpen en te controleren.
De werkgroep onderzocht drie typen van vereenvoudiging:

1. Procesvereenvoudigingen, zoals het gebruikmaken van basisregistraties.
2. Aanpassing in de toeslagregeling zelf, zoals normering van de uurprijs voor de kinderopvangtoeslag en genormeerde huurprijzen voor de huurtoeslag.
3. Andere maatregelen die de gevolgen voor de uitvoeringsproblematiek beperken, zoals het uitsluitend uitbetalen op de rekening van de aanvrager.

Inmiddels is een aantal voorstellen uit het IBO overgenomen.
In de wet Overige fiscale maatregelen 2012 is bijvoorbeeld opgenomen dat de toeslagen alleen nog worden uitbetaald op het rekeningnummer van de aanvrager.

## 2.3 Toeslagenproces volgens de Awir

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 op basis van gegevens geleverd door de toeslagaanvrager. Het voorschot op de toeslag is gebaseerd op de actuele omstandigheden van de aanvrager en zijn huishouden. Hieronder wordt het toeslagenproces stapsgewijs toegelicht.

Voor alle toeslagen (behalve het kindgebonden budget; deze wordt grotendeels ambtshalve toegekend[1]), begint het proces met een aanvraag door de burger. Op die aanvraag geeft de burger het volgende aan:

- de huishoudsituatie
- de draagkracht, (schatting van inkomen en vermogen)
- de toeslagspecifieke kosten, zoals de rekenhuur, kosten kinderopvang e.d.

De Belastingdienst/Toeslagen 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 van de burger voordoen, bijvoorbeeld een wijziging van zijn inkomen, geeft de burger deze wijziging door aan de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen verwerkt een wijziging tot een nieuw voorschot en een nieuwe beschikking. Het doorgeven van een wijziging is verplicht als de wijziging leidt tot een lagere toeslag. In de praktijk blijkt echter dat veel burgers wijzigingen niet doorgeven.
Begin december continueert de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot op de toeslag automatisch naar het volgende jaar. Dit gebeurt op basis van de gegevens zoals die bij de Belastingdienst/Toeslagen bekend zijn, inclusief het door de burger geschatte inkomen, dat geïndexeerd wordt met een door de betrokken departementen overeengekomen percentage.

[1] Hierbij wordt op basis van de bij de Belastingdienst/Toeslagen bekend zijnde informatie een toeslag toegekend

De loongegevens komen via de polisadministratie vanaf februari na afloop van het toeslagjaar beschikbaar. Vanaf april na afloop van het toeslagjaar komen de inkomens over het afgelopen jaar via de aangiften inkomstenbelasting beschikbaar. Pas als de inkomensgegevens uit de aangiften zijn verwerkt worden de toeslagen definitief toegekend. Daarbij wordt de definitief vastgestelde toeslag verrekend met het eerder verleende voorschot. Voor de burger kan dit betekenen dat hij nog een nabetaling krijgt of geld terug moet betalen. 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 het terug te betalen bedrag te verrekenen met de te ontvangen voorschotten. Dit kan dan (gedurende maximaal 24 maanden) leiden tot een vermindering van het voorschot met het bedrag van de verrekening.

Als onderdeel van dit proces rondom voorschotverlening en definitieve toekenning wordt toezicht uitgeoefend door de Belastingdienst/Toeslagen. Er wordt bijvoorbeeld gecontroleerd of zorgtoeslagontvangers wel een zorgverzekering hebben en of de huur die is opgegeven ook klopt met de contra-informatie van de verhuurder. Ook de gegevens uit het toezicht worden gebruikt bij de definitieve toekenning. De controle gebeurt niet altijd voorafgaand aan het verstrekken van het voorschot. Dit komt aan de ene kant omdat de gegevens er (nog) niet zijn en aan de andere kant omdat gegevens vaak niet direct juist geadministreerd staan. Denk hierbij aan een aanvraag voor huurtoeslag voor een huis waar men nog niet woont, maar waar wel toeslag voor nodig is om vanaf het moment van de verhuizing de huur te kunnen betalen. Alle gegevens van tevoren controleren is niet alleen praktisch onmogelijk, maar zou ook te veel tijd kosten. Wel vindt een risicoanalyse plaats op basis waarvan bepaalde voorschot aanvragen niet worden toegekend. Met de komst van het Nieuwe Toeslagen Systeem kan nu veel actueler worden gecontroleerd indien de contra info aanwezig is.

## 2.4 De toeslagen

*Huurtoeslag*
De huurtoeslag is vanaf 2006 in de plaats gekomen van de huursubsidie. De doelstelling van deze 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 huishouden en de hoogte van de huurprijs. De gemiddelde huurtoeslag vergoedt gemiddeld circa 1/3 van de betaalde huur. Van de verschillende toeslagen is de huurtoeslag het meest gericht op lage inkomens; meerpersoonshuishoudens met een verzamelinkomen boven circa 29.000 euro komen niet in aanmerking voor de huurtoeslag. Voor alleenstaanden ligt de grens op circa 21.000 euro. Ongeveer 1,3 miljoen huishoudens ontvangen een huurtoeslag. In 2011 was er sprake van een programmabudget (bruto) van 2,6 miljard euro.

*Zorgtoeslag*
De zorgtoeslag is ingevoerd met ingang van 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 (2011) ontvangen zo'n 5,7 miljoen aanvragers een zorgtoeslag. Dit komt neer op 77% van het aantal huishoudens. Hiermee beperkt de doelgroep van de zorgtoeslag zich niet alleen tot lage inkomens. Ook middeninkomens komen hiervoor in aanmerking. Het budgettaire beslag bedraagt in 2011 ongeveer 4,7 miljard euro

*Kinderopvangtoeslag*
De kinderopvangtoeslag (KOT) is in 2005 ingevoerd. De doelstelling van de toeslag is de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken en de toegankelijkheid van de kinderopvang te vergroten. Hierdoor wordt de arbeidsdeelname bevorderd. Een huishouden heeft recht op de kinderopvangtoeslag als gebruik wordt gemaakt van kinderopvang die is opgenomen in het Landelijke Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP), en beide partners inkomen hebben uit arbeid of behoren bij een bij wet aangewezen doelgroep. Circa 0,5 miljoen huishoudens ontvangen een kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag vergoedt gemiddeld circa driekwart van de kosten voor kinderopvang. Vanwege de doelstelling van de kinderopvangtoeslag om de arbeidsdeelname te bevorderen, kunnen niet alleen lage- en middeninkomens in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag, maar ook hogere inkomens. Het programmabudget bedraagt in 2011 2,9 miljard euro (bruto).

*Kindgebonden budget*
Het kindgebonden budget (KGB) 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 kindgebonden budget als er in het huishouden één of meer kinderen jonger 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 hebben 1,1 miljoen huishoudens recht op kindgebonden budget. Het programmabudget bedraagt 1,2 miljard euro (bruto) en 1 miljard euro (netto, inclusief terugbetalingen).

## 2.5 Financiële gegevens en kengetallen Toeslagen.

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

*Tabel 1: aantal klanten (2011)*

| | |
|---|---|
| huurtoeslag | 1.285.563 |
| zorgtoeslag | 5.648.386 |
| kinderopvangtoeslag | 533.782 |
| kindgebonden budget | 1.025.409 |
| totaal aanvragers | 8.493.140 |
| totaal unieke aanvragers | 6.501.975 |

*Tabel 2: Overlap klantenbestand 2010 (aanvrager)*

| | | |
|---|---|---|
| Enkelvoudig | | |
| huur | 36.368 | |
| zorg | 4.114.807 | |
| kinderopvangtoeslag | 343.505 | |
| kindgebonden budget | 451.481 | |
| | 4.946.161 | 74% |
| | | |
| huur/zorg | 1.042.575 | 16% |
| zorg/kgb | 271.368 | 4% |
| huur/zorg/kgb | 183.376 | 3% |
| alle regelingen | 57.783 | 1% |
| Overige combinaties | 168.661 | 3% |
| | | |
| totaal unieke klanten | 6.669.924 | 100% |

In totaal zijn er ruim 6,5 miljoen toeslagklanten. Circa 75% hiervan ontvangt één toeslag. Circa 15% ontvangt huur- én zorgtoeslag, de overige 10% ontvangt een mix van toeslagen. Rond het moment van automatisch continueren van het voorschot op de toeslag neemt het bestand met circa 10% af, in de loop van het toeslagjaar neemt de populatie vervolgens weer toe door nieuwe toeslag aanvragers.

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

*Tabel 3: uitvoeringskosten(x miljoen euro)*[2]

| jaartal | 2011 |
|---|---|
| Huurtoeslag | 80 |
| Zorgtoeslag | 70 |
| Kinderopvangtoeslag | 40 |
| Kindgebonden budget | 25 |
| totaal | 215 |

[2] bron: Belastingdienst

# 3 Fraude in aanpak en cijfers

## 3.1 Beleid en instrumentarium bij toeslagen

*Sanctiebeleid bij Belastingdienst/Toeslagen*
In toezicht vindt een afweging plaats tussen compliance – het naleven van regels – en sanctiebeleid. 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.

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. Deze zijn overgedragen aan het OM. Hierbij speelt ook mee dat pas een aantal jaren na de invoering van toeslagen duidelijk werd wat voor fraudepatronen zich ontwikkelden.

Bij overtredingen met betrekking tot de informatieverplichtingen heeft de Belastingdienst/Toeslagen het instrument bestuurlijke boete tot zijn beschikking. De Belastingdienst/Toeslagen heeft de afgelopen jaren geen bestuurlijke boetes opgelegd. Hier is inmiddels wel een begin mee gemaakt.

De Belastingdienst/Toeslagen kan toeslagen muteren 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 waarin toeslagen zijn aangepast door de Belastingdienst/Toeslagen. 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 plaats bij definitieve toekenning van de toeslag

*Tabel 4: 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[3] | | | 20.000 | | 20.000 |
| Totaal | 349.910 | 779.772 | 38.075 | 126.141 | 1.293.898 |

Bron: Belastingdienst/Toeslagen

[3] Nihilstellen KOT: in deze gevallen stelt de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag in de definitieve toekenning vast op nul euro, omdat de aanvrager na herhaaldelijk rappelleren geen informatie heeft opgeleverd over het gebruik van kinderopvang.

*Instrumentarium*
Indien een voorschot op de toeslag tot een te hoog bedrag is verleend, wordt het teveel betaalde bedrag bij de definitieve toekenning teruggevorderd. Op dit moment wordt daarbij geen rente in rekening gebracht. Als daarbij sprake is van verwijtbaar gedrag, kan een boete worden opgelegd op basis van de Awir en het besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst /Toeslagen (zie bijlage). Een bestuurlijke boete van maximaal € 4920 kan worden opgelegd voor het niet of niet tijdig nakomen van de plicht tot het verstrekken van informatie (verzuimboete). Als sprake is van opzet of grove schuld bij het niet komen van de informatieplicht of bij het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie kan een bestuurlijke boete worden opgelegd tot ten hoogste 100% van het teruggevorderde bedrag (vergrijpboete). Bij teruggevorderde bedragen boven de € 10.000 vindt een toetsing plaats of strafrechtelijk moet worden opgetreden.[4] 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 € 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. Indien de capaciteit van het OM is bereikt worden fraudeurs aangepakt met een civiele vordering op grond van onrechtmatige daad.

*Fraude in cijfers*
Over fraude met toeslagen zijn weinig cijfers beschikbaar. Door de nadruk op dienstverlening en uitbetaling – zoals beschreven is in 2.1 - in de beginjaren Belastingdienst/Toeslagen had de dienstverlening prioriteit. Ook speelt een rol dat sprake is van een ingewikkeld registratiesysteem.

De afdeling Misbruik en Oneigenlijk van Belastingdienst/Toeslagen ontvangt en signaleert per jaar 150 -200 gevallen van potentiële fraude van minimaal € 10.000. De FIOD behandelt circa twintig tot dertig individuele zaken en circa vijf grote zaken per jaar. Een zaak kan zich bijvoorbeeld richten op een aanvrager, een bedrijf of één persoon die identiteitsfraude pleegt.

Een ruwe schatting van de door de Belastingdienst/Toeslagen gesignaleerde fraude en het belang per toeslagjaar levert het volgende op:

*Tabel 5: geconstateerde fraude in miljoenen*

| jaar | <2008 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | totaal |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 4 | 11 | 11 | 11 | 3 | 40 |

Op dit moment worden 160 dossiers met een belang van ca. 40 miljoen euro behandeld in het strafrecht. Hierbij zijn zeven zaken, die, met ruim 2200 onderliggende BSN's, een belang van minimaal 3 miljoen euro vertegenwoordigen. De meeste fraudezaken zijn in de jaren 2008-2010 in het strafrecht beland, maar er lopen ook een aantal zaken uit oudere jaren.
Hierbij gelden de volgende kanttekeningen. Het feitelijk nadeel is vaak hoger, omdat van de fraudezaken niet altijd alle jaren waarin een toeslag is uitgekeerd in het onderzoek worden betrokken.

[4] Stcr. vindplaats: (AAFD-richtlijn, DGB2011/4014M

Daarnaast zitten in de fase vóór het strafrecht nog 330 dossiers, waarvan er twaalf betrekking hebben op huurtoeslag en zorgtoeslag, met een totaal belang van 15 miljoen euro. Ook daar ligt het accent op de jaren 2008-2010.

## 3.2 Recente maatregelen tegen fraude in de regelgeving

Er zijn de afgelopen tijd diverse maatregelen genomen om fraude tegen te gaan. Het gaat hier om maatregelen in de Awir en specifiek in de regelgeving voor de kinderopvangtoeslag.

*Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen*
In de wet Overige fiscale maatregelen 2012 zijn de volgende maatregelen opgenomen. Deze gelden voor alle toeslagen:

- uitbetalen op één bankrekening dat op naam staat van de belanghebbende;
- het verhogen van de maximale boetebedragen voor het niet of niet tijdig verstrekken van inlichtingen dan wel voor het opzettelijk of grof schuldig verstrekken van onvolledige of onjuiste gegevens.

*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.
Specifiek gericht op het terugdringen van het risico op fraude bij de gastouderopvang zijn de volgende maatregelen genomen:

- Vanaf 2010 worden eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus, aan het betalingsverkeer (kassiersfunctie) en aan de overeenkomsten tussen gastouderbureaus en ouders. Hierdoor worden de inkomsten van gastouders ook zichtbaar voor de Belastingdienst. Daarnaast worden de bedragen die gastouders in rekening brengen zichtbaar voor ouders.
- Vanaf 2010 is de professionele rol van gastouders versterkt door eisen te stellen aan de opleiding van gastouders, aan de opvanglocatie en aan de opvangpraktijk. Er wordt rechtstreeks toezicht gehouden door de GGD op de gastouders in plaats van uitsluitend op gastouderbureaus.
- Vanaf 2011 is een extra impuls gegevens aan de professionaliteit van gastouders door gegevens over gastouders en de opvanglocatie openbaar te maken in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Alleen kinderopvangvoorzieningen (naast gastouders ook dagverblijven en buitenschoolse opvang) die voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen worden opgenomen in het LRK.
- Vanaf 2012 is het niet meer mogelijk voor gastouders om kinderopvangtoeslag te ontvangen voor de uren dat deze ouders als gastouder werken.
- Vanaf 2012 moet een betaling van vraagouders aan gastouders (via het gastouderbureau) binnen twee maanden plaatsvinden.

Daarnaast zijn per 2012 de volgende meer algemene maatregelen in de kinderopvangtoeslag genomen:

- Het maximaal aantal uren toeslag dat kan worden aangevraagd per kind per maand is aangescherpt tot 230 uur voor alle opvangsoorten samen.
- Het aantal opvanguren dat in aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag wordt gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner.

- Aanvragen voor kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht zijn nog slechts beperkt mogelijk (alleen voor de maand van de aanvaag en één maand daarvoor).
- In lijn met de sociale zekerheidswetgeving wordt de boete op fraude verhoogd tot maximaal 100% van het fraudebedrag. Daarnaast krijgt betrokkene vijf jaar lang geen kinderopvangtoeslag meer indien opnieuw wordt gefraudeerd.

## 3.3 Genomen maatregelen tegen fraude door de Belastingdienst/Toeslagen

De afgelopen twee jaar heeft de Belastingdienst/Toeslagen een aantal maatregelen doorgevoerd om fraude tegen te gaan. Vooral de controle van afwijkende aanvragen is geïntensiveerd. Sinds november 2010 vindt er bij aanvragen die leiden tot uitbetaling van voorschotbedragen met terugwerkende kracht, geen uitbetaling meer plaats voordat de rechtmatigheid is gecontroleerd. Dit geldt ook voor terugwerkende-krachtaanvragen van een toeslag zonder voorschot. Tenslotte zijn zogenoemde bevreemdingposten begin 2011 met spoed alsnog gecontroleerd. Dit zijn posten waarbij over de rechtmatigheid werd getwijfeld bij het automatisch continueren van het voorschot voor 2011. De controle aan de poort is geïntensiveerd. Sinds 2011 vindt voor alle toeslagen een DigiD-BSN controle plaats. Dit betekent dat de DigiD is gekoppeld aan het burgerservice nummer van de toeslagaanvrager. Ook de bankrekeningen waarop wordt uitbetaald, worden scherper in de gaten gehouden. Vanaf april 2011 is de wijziging van een bankrekeningnummer aan een zwaardere procedure gebonden. Daarnaast worden bankrekeningnummers waar meerdere betalingen op worden gestort, gecontroleerd. In het verlengde hiervan ligt de controle op verdachte Internet Protocol(IP)-adressen waar meerdere aanvragen vandaan komen.

In 2012 ontvangt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar verwachting € 550 miljoen 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 ontvangers in 2013. Dit betekent circa € 170 miljoen aan onterecht verstrekte voorschotten. De Belastingdienst/Toeslagen heeft voor de aanpak van deze problematiek 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. Hiermee wordt getracht de harde kern van huurtoeslag aanvragers die alles terug moet betalen af te schrikken. Belastingdienst/Toeslagen heeft ook de inspanning verhoogd om de renseignering door de kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus te verbeteren. Dit is de wettelijke verplichting tot het verstrekken van bepaalde gegevens en inlichtingen aan de Belastingdienst/Toeslagen. Daardoor ontstaat weer meer dekking van gerenseigneerde jaaropgaven. Daarnaast is een actie begonnen om honderd gastouderbureaus door middel van bedrijfsbezoeken te controleren, om te kijken of hun administratie en renseignering wel klopt. Ook wordt dan gecontroleerd 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 fraudeurs aangepakt met een civiele vordering.

Fraude door het onjuist opgeven van grondslagen, zoals het aantal afgenomen uren kinderopvang, verloopt bij een bedrag boven €10.000 via de FIOD en het OM. Nieuw is dat indien deze weg vol is een vergrijpboete wordt uitgedeeld en een terugvorderingsbeschikking wordt uitgevaardigd. Er is wel een wetswijziging nodig om deze vergrijpboete op te kunnen leggen bij de definitieve toekenning van de toeslag. Indien het bedrag lager is dan €10.000 wordt vooralsnog alleen een terugvorderingsbeschikking opgesteld. Vanaf 2012 wordt bij deze laatste groep ook een verzuimboete opgelegd. Daarnaast kan ook een verzuimboete worden opgelegd indien een aanvrager geen wijziging heeft doorgegeven die van invloed is op de hoogte van het voorschot.

## 3.4 Vergelijking met sanctiebeleid van UWV/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/Toeslagen heeft de afgelopen jaren geen boete opgelegd. Dit is aan de ene kant gelegen in het feit dat de prioriteit lag bij dienstverlening, aan de ander kant doordat pas een aantal jaren na de invoering van toeslagen duidelijk werd waar de kwetsbaarheden zaten (zie par. 2.1). Inmiddels is er een reeks van maatregelen getroffen om toeslagfraude tegen te gaan, waaronder de inzet van boetes.

*Sanctiebeleid in de sociale zekerheid*
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 het recht, de hoogte of duur van de uitkering. Er is sprake van uitkeringsfraude als iemand een verandering niet doorgeeft en hierdoor een te hoge uitkering krijgt. Anders dan bij de Belastingdienst/Toeslagen 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 een boete op kan leggen.

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

Het kabinet heeft in het kader van de fraudeaanpak de bestuurlijke boetes verhoogd, naar in beginsel 100% van het benadelingsbedrag. Bij herhaling wordt betrokkene vijf jaar uitgesloten van het recht op een uitkering alsmede van het recht op kinderopvangtoeslag. Tegelijkertijd wordt de aangiftegrens voor het OM verhoogd naar €50.000 ; het OM zal bij fraude met een hoger benadelingsbedrag gevangenisstraf eisen. Fraudes met een benadelingsbedrag onder de €50.000 worden bestraft met een bestuurlijke boete. In tabel 6 en 7 is in een overzicht

[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.

aangegeven hoeveel boetes/aangiftes het UWV en de SVB de afgelopen jaren met betrekking tot uitkeringsfraude hebben opgelegd/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 6: 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 7: 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 |
| Boetebedrag (x 1 mln) | 0,9 | 1,0 | 1,1 |
| gem. per boete | 128 | 157 | 197 |

Bron: SVB

[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.

# 4 Beschrijving kwetsbaarheden en maatregelen

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

## 4.1 Kwetsbaarheden in de uitvoering

De uitvoering kent een drietal kwetsbare punten: systeemfraude, identiteitsfraude en uitbetalen op rekeningnummers(s) die niet op naam staan van de aanvrager van de toeslag.

### 4.1.1 Systeemfraude, waaronder identiteitsfraude

*Soort: Fraude*
*Toeslag: Huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, zorgtoeslag*
*Patroon*: Alle regelingen hebben te maken met systeemfraude, onder meer in de vorm van identiteitsfraude. De basispatronen daarvan zijn de volgende.

1. Klanten 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 vergoeding in, soms zo veel dat er eerder sprake is van een vergoeding voor de meewerkende aanvrager. De aanvrager kan zich in meerdere of mindere mate bewust zijn van de onjuistheid van zijn aanvraag. Dat maakt wel veel uit voor terugvordering en strafwaardigheid. In de klantbehandeling is het zeer bewerkelijk om dat onderscheid te maken.
2. Van identiteitsfraude is sprake indien een persoon zich in de systemen van de Belastingdienst/Toeslagen 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 nu primair gericht op het voorkomen van verdere schade in de vorm van onterechte uitbetalingen. Daarbij wordt zo spoedig mogelijk voorkomen dat slachtoffers schade lijden, wat kan inhouden dat "gekaapte" betalingen opnieuw moeten worden gedaan aan de werkelijk rechthebbende.
   Bij onderzoeken onder gastouderbureaus werden niet zelden DigiD's en BSN's van klanten of potentiële klanten aangetroffen. Ongetwijfeld met de bedoeling 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.

*Aanpak:*
Tegen deze mogelijkheden voor fraude zijn al de volgende maatregelen genomen:
a. Controle aan de poort van de koppeling tussen Digid en BSN. Sinds begin 2011 voor de kinderopvangtoeslag, sinds september 2011 ook voor de huurtoeslag en zorgtoeslag. Indien er geen koppeling is tussen BSN en Digid wordt de aanvraag uitgeworpen en nader onderzocht. Voor de detectie van dit soort fraude is de Belastingdienst/Toeslagen afhankelijk van signaleringen van IP-adressen en

rekeningnummers door het VTA-team van de Belastingdienst in Heerlen, van meldingen door banken en van losse signalen van slachtoffers, hun raadslieden of de politie. Op dit moment worden er geen nieuwe maatregelen voorzien. Afhankelijk van de resultaten zal worden bepaald of er aanvullende maatregelen nodig zijn.

#### *4.1.2* Bankrekening niet gekoppeld aan toeslagaanvrager.

*Soort: Fraude*
*Toeslag: HT, KOT, ZT*
Patroon:
De Awir staat toe dat de toeslag op de bankrekening wordt uitbetaald die door de aanvrager wordt aangegeven. Dat kan bijvoorbeeld de bankrekening van zijn verhuurder zijn maar ook die van een willekeurige onderneming of een buurman. De reden hiervoor was het faciliteren van de aanvrager en/of de belanghebbende bij de uitbetaling van toeslag. Het aanwijzen van een bankrekening van een derde maakt ook het zogenoemde geclusterd betalen mogelijk. De huurtoeslag wordt dan uitbetaald aan de verhuurder die slechts het restant van de huur van de huurder vroeg. Zo is de verhuurder in ieder geval van een deel van de huurpenningen verzekerd. Van de mogelijkheid om een willekeurige bankrekening aan te wijzen voor uitbetaling van de toeslag 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. Uitbetaling alleen op bankrekeningen die op naam staan van de aanvrager. Dit is geregeld in de wet Overige fiscale maatregelen 2012.
b. Als een wijziging van de bankrekening wordt doorgegeven krijgt de aanvrager eerst een brief waarin hij wordt gevraagd te bevestigen dat de gewijzigde bankrekening correct is, alvorens de wijziging wordt doorgevoerd.

### 4.2 Kwetsbaarheden in de regelgeving

De werkgroep constateert de volgende kwetsbaarheden in de regelgeving rond toeslagen:
- werken met geschat inkomen;
- werken met variabele grondslagen;
- disharmonisatie in vermogensbegrip;
- omvang huishouden;
- kwaliteit basisregistratie;
- vergoeding werkelijke kosten.

#### *4.2.1* Werken met geschat inkomen

*Soort: (mogelijk) oneigenlijk gebruik*
*Toeslag: alle*
*Patroon:*
Het werken in de actualiteit door middel van inkomensschattingen van de burger levert terugvorderingsproblemen op. Deze problemen ontstaan als burgers een te laag inkomen opgeven in hun aanvraag. Hierdoor krijgen ze een hoger voorschot dan waar ze uiteindelijk bij definitief toekennen recht op hebben. De bij voorschot teveel betaalde toeslag wordt dan in zijn geheel teruggevorderd.

Het onderwerp is voor dit IBO van belang omdat het vermoeden bestaat dat sommige aanvragers met opzet een te laag inkomen opgeven om een te hoog voorschot te incasseren. Omdat ze pas een jaar later hoeven terug te betalen en dit kunnen doen met het automatisch gecontinueerde (te hoge) voorschot voor het volgende jaar is er sprake van een eeuwigdurende renteloze persoonlijke lening.

*Tabel 8: Resultaten definitief toekennen*

| | HT | ZT | KOT | KGB |
|---|---|---|---|---|
| **nabetaling** | | | | |
| percentage aanvragers | 14% | 18% | 38% | 16% |
| bedrag | 52 mln | 179 mln | 44 mln | 48 mln |
| **geen verschil** | | | | |
| percentage aanvragers | 52% | 46% | 21% | 41% |
| **terugvordering** | | | | |
| percentage aanvragers | 34% | 36% | 41% | 43% |
| bedrag | 274 mln | 472 mln | 38 mln | 177 mln |

Er is onderzoek gedaan naar de terugvorderingen 2007-2009 op het moment van definitief beschikken, waarbij de eerste definitieve toeslag is vergeleken met de laatste voorschotbeschikking. Hieruit werd duidelijk dat ongeveer 900 miljoen euro moest worden teruggevorderd en ongeveer 225 miljoen euro moest worden nabetaald. Uit het onderzoek kwam naar voren dat terugvorderingen bij de huurtoeslag voor ruwweg 75% ontstaan door het verkeerd schatten van het inkomen. Voor 16% ontstaan zij door een niet doorgegeven wijziging van de huishoudsamenstelling. De vermogenstoets zorgt voor 5% van de terugvorderingen, en vertrokken, onbekend waarheen (VOW) voor 2%. Het saldo aan terug te vorderen huurtoeslag in september 2011 is 437,5 miljoen euro. Inmiddels onderzoeken BZK en Belastingdienst/Toeslagen gezamenlijk of het mogelijk is de terugvorderingsproblematiek terug te dringen.

*Aanpak:*

*a. Rente heffen*

Het in rekening brengen van "heffings"rente kan een extra prikkel zijn voor aanvragers om een betere schatting van hun inkomen te maken en wijzigingen in het inkomen tijdig door te geven. De bestaande wettelijke regeling maakt het mogelijk om rente in rekening te brengen als de definitieve toekenning van de toeslag leidt tot een terugvordering en deze toekenning plaats vindt na 1 juli volgend op het berekeningsjaar. Vanwege de aanloopproblemen bij de introductie van de toeslagen, is er destijds voor gekozen geen heffingsrente in rekening te brengen. Enkel een beleidsmatige aanpassing is nodig om deze rente wel in rekening te gaan brengen. Daarbij zou kunnen worden overwogen om voor wat betreft de hoogte van de rente aan te sluiten op de wettelijke rente (thans 4%) in plaats op die van de heffingsrente van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (thans 2,85%). Ook zou kunnen worden overwogen om de 1 juli datum los te laten en rente in alle gevallen waarin vastgesteld wordt dat toeslag terug betaald moet worden rente in rekening te brengen. Deze maatregelen vergen echter wel een wijziging van de Awir.

*b. Boetebeleid aanscherpen*

Een andere optie die de prikkel om een renteloze lening aan te vragen vermindert, is om het boetebeleid aan te scherpen. Het is inherent aan de systematiek van toeslagen, waarin aanvragers zelf hun inkomen voor het komende jaar moeten

schatten, dat er verschillen zijn tussen het geschatte inkomen en het uiteindelijk gerealiseerde inkomen. Echter, als er meerdere jaren achter elkaar zulke grote afwijkingen tussen het geschatte en het gerealiseerde inkomen optreden, waardoor grote delen van de toeslag steeds weer terugbetaald moeten worden, dan is dat een duidelijke aanwijzing van oneigenlijk gebruik. Wanneer een boete wordt opgelegd, wordt deze vorm van oneigenlijk gebruik minder aantrekkelijk.
De Awir biedt nu de mogelijkheid om een 'verzuimboete' op te leggen als burgers niet of te laat hun verplichting nakomen om informatie te verstrekken, waaronder de wijzigingen in hun omstandigheden die zij moeten melden die van belang zijn voor de hoogte van hun toeslag. Deze boete kan ook worden opgelegd bij overtredingen in de voorschotfase van het toeslagenproces.
De Awir biedt ook de mogelijkheid om een 'vergrijpboete' op te leggen als burgers opzettelijk of grof schuldig nalatig zijn in hun informatieplicht of opzettelijk/grof schuldig onjuiste informatie verstrekken. Deze boete kan door de Belastingdienst/Toeslagen thans alleen worden opgelegd bij een herziening van de toeslag die inmiddels definitief is toegekend. Het boetebeleid zou kunnen worden aangescherpt door het opleggen van een vergrijpboete ook mogelijk te maken bij overtredingen in de voorschotfase van het toeslagenproces.
Het is overigens ook mogelijk om de aanscherping van het handhavingsbeleid met betrekking tot het niet nakomen van informatieverplichtingen anders vorm te geven dan door beboeting of strafvervolging, bijvoorbeeld door alternatieve maatregelen zoals een verlaging of het stopzetten van de toeslag bij het niet nakomen van informatieverplichtingen. Dit past ook binnen de toegepaste lijn bij andere financiële aanspraken in de uitkeringssfeer en het ontzeggen van het recht op kinderopvangtoeslag voor een bepaalde periode bij recidive.

De Awir kent momenteel alleen bepalingen die het mogelijk maken een bestuurlijke boete op te leggen. Voor de vervolging van strafbare feiten wordt gebruik gemaakt van het commune strafrecht. De mogelijkheid wordt onderzocht om in de Awir eigenstandig (naar het voorbeeld van de Algemene wet inzake rijksbelastingen) strafrechtelijke bepalingen op te nemen met betrekking tot strafbare feiten op het gebied van de toeslagen.

c. *Schatting door Belastingdienst/Toeslagen*

Een derde mogelijkheid is om de schatting van het actuele inkomen niet langer door de burger maar door de Belastingdienst/Toeslagen te laten doen. Bij de totstandkoming van de Awir werd ook uitgegaan van deze systematiek. In de praktijk bleek deze schatting door de Belastingdienst echter niet goed uitvoerbaar.

De schatting kan worden gebaseerd op bij de Belastingdienst/Toeslagen bekende gegevens. Hierbij kan gedacht worden aan de actuele gegevens uit bijvoorbeeld de polisadministratie. Aan de hand van deze actuele loon-, pensioen- en uitkeringsgegevens zou het eventueel mogelijk zijn om ook gedurende het jaar substantiële inkomensmutaties meteen door te laten werken in de bevoorschotting van de toeslagen. Ook kan gedacht worden aan gebruik van 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/Toeslagen 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. Hierbij kan opgemerkt worden dat de Belastingdienst/Toeslagen als gevolg van de invoering in 2013 van de Wet uniformering loonbegrip (ULB) ten behoeve van de voorschotten 2013 zelf de inkomens voor 2013 zal schatten. Hierbij wordt een applicatie in het nieuwe toeslagen systeem ingebouwd waarmee de uit de ULB voortkomende daling van het verzamelinkomen voor burgers wordt verwerkt in het geschatte inkomen. De toepassing van deze applicatie is in principe eenmalig maar kan ook structureel worden gemaakt.
Op basis van een eenmalig onderzoek bij de huurtoeslag bleek overigens dat het door de Belastingdienst/Toeslagen geschatte inkomen niet altijd beter is dan het door de burger zelf geschatte inkomen. Het is wenselijk via nader onderzoek over meerdere jaren en bij alle toeslagen meer inzicht te verkrijgen in deze effecten.

*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 basis van 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 hoog voorschot op de 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.[8] 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. In hoeverre met een vangnetregeling ongewenste effecten van het afstappen van actuele inkomensgegevens kunnen worden voorkomen, zal nader moeten worden onderzocht.

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. Een derde

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

bepalende factor in de inkomenseffecten is de vraag of het vangnet ook in omgekeerde richting zou moeten werken (voorbeeld: iemand die huurtoeslag krijgt op basis van inkomen t-2, terwijl het inkomen in jaar t veel hoger ligt. Een vangnet in tegengestelde richting zou het teveel aan toeslag afromen). Als het vangnet niet in tegengestelde richting werkt, dan kost dit geld wat binnen de regelingen opgevangen moet worden, met negatieve inkomenseffecten tot gevolg. Onderzocht moet worden of dit opweegt tegen het nadeel dat er extra terugvorderingen gedaan moeten worden.

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.

### 4.2.2 Werken met andere variabele grondslagen

*Soort: (mogelijk) oneigenlijk gebruik*
*Toeslag: alle*
*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 kinderopvangtoeslag. Als aanvragers bijvoorbeeld minder uren kinderopvang gebruiken, verhuizen uit een huurwoning of gaan samenwonen, dan kan dit van invloed zijn op de hoogte van het voorschot op de toeslag. 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. Ook dit draagt bij aan de problematiek rond de grote aantallen terugvorderingen en de nabetalingen na afloop van het berekeningsjaar. En, anders dan de inkomensschatting waar een eindejaarsuitkering in december het inkomen over het hele jaar beïnvloedt, is het voor burgers 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 nu dat over teruggevorderde bedragen geen "heffings"rente in rekening wordt gebracht. Als de terugvordering op tijd betaald wordt, is ook geen invorderingsrente verschuldigd. De invorderingsrente komt pas aan de orde indien de toeslaggerechtigde de betalingstermijn van de terugvordering 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.

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 rentepercentage 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 wordt tegengegaan. 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 'heffings'rente is nu mogelijk in alle gevallen dat het voorschot afwijkt van de definitieve toekenning en deze toekenning wordt vastgesteld na 1 juli volgend op het berekeningsjaar. 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. Zie in dit verband ook paragraaf 4.2.1, onderdeel a.

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 een boete wordt opgelegd wanneer mensen wijzigingen niet doorgeven die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag, wordt deze vorm van oneigenlijk gebruik minder aantrekkelijk. Zie in dit verband ook paragraaf 4.2.1, onderdeel b.

### 4.2.3 Disharmonisatie in vermogensbegrip

Soort: (mogelijk) oneigenlijk gebruik
Toeslag:HT,
Patroon:
Een vermogenstoets houdt in dat het recht op een toeslag volledig vervalt op het moment dat de aanvrager en zijn partner of medebewoner over een bepaald vermogen beschikken. Op dit moment kent alleen de huurtoeslag een vermogenstoets. Voor dit vermogen worden ook maatschappelijke (groene) beleggingen en beleggingen meegeteld. Daarmee wordt afgeweken van de heffingsgrondslag voor 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 wil ook voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget een vermogenstoets in voeren. Voor de vaststelling van de hoogte van het vermogen voor deze vermogenstoets wordt wel aangesloten bij box 3, zij het met een extra vrijstelling van € 80.000 bovenop het heffingvrije vermogen van box 3.
De disharmonisatie in de verschillende vermogenstoetsen geeft niet zozeer aanleiding tot fraude of oneigenlijk gebruik als wel tot het maken van fouten of vergissingen door de burger. Voor de Belastingdienst/Toeslagen is het bovendien lastig dat het vermogensbegrip van de huurtoeslag niet integraal 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 (bestanddelen) van de huurtoeslag met box 3 zorgt ervoor dat het voor burgers eenvoudiger wordt het juiste vermogen op te geven in de toeslagaanvraag en dat het voor de Belastingdienst/Toeslagen gemakkelijker wordt om dit te controleren. Dat maakt misbruik en oneigenlijk gebruik moeilijker.
Huishoudens waarvan een vermogensdeel is vrijgesteld in de huidige definitie van het toetsvermogen gaan erop achteruit wanneer hun totale vermogen boven de heffingvrije 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.

### *4.2.4* Kwaliteit basisregistraties en administraties van derden

*Soort: Fraude*
*Toeslag: alle*
*Patroon:*
De basisregistraties vormen een kernelement voor effectief toezicht. Voor toeslagen zijn de volgende basisregistraties van belang: de gemeentelijke basisadministratie (GBA)[9] en de basisregistratie inkomen van de Belastingdienst. Daarnaast wordt voor het toezicht gebruik gemaakt van gegevensbestanden van de Sociale verzekeringsbank (SVB), de polisadministratie van het UWV en de polisadministratie van het College van Zorgverzekeraars (CvZ) . Deze basisregistraties c.q. administraties van derden worden kortweg ingezet om gegevens van een burger vast te leggen. De identiteit bepaalt of en in hoeverre de betreffende burger recht heeft op voorzieningen en toeslagen. De gegevens zijn echter niet in alle gevallen correct. Doordat de Belastingdienst/Toeslagen deze gebruikt voor controle is dit een kwetsbaarheid in de uitvoering. Aangezien er circa 8,5 miljoen toeslagaanvragers zijn (2011), kan een laag percentage aan fouten in de vastgelegde gegevens leiden tot te hoge of ten onrechte uitgekeerde bedragen of tot een groot aantal rechthebbenden die onterecht geen toeslag ontvangt.

*Box 1: case GBA Amsterdam*

In de Nederlandse gemeentelijke basisadministraties staan in 2011 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 mislopen doordat mensen zich aan een goede adresregistratie kunnen onttrekken om uitkerings- en andere fraude te plegen[10].

Ook 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/Toeslagen niet de enige

[9] Basisadministraties als de gemeentelijke basisadministratie wordt ingezet voor het vaststellen van de identiteit en persoonlijke omstandigheid van een individuele burger.
[10] Jacht op Spookburger, Frank Blankena, 17 juni 2011, www.binnenlandsbestuur.nl.

uitvoerder die met dit probleem kampt. Ook het UWV en controle- en opsporingsdiensten binnen de sociale zekerheid hebben informatie uit de GBA 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.

*Afhankelijkheid van administraties die beheerd worden door derden*
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 administraties met huurgegevens van woningbouwcorporaties en particuliere verhuurders, de verzekerdenadministratie van zorgverzekeraars, de administraties met jaaroverzichten van de kinderopvanginstellingen en die van banken voor het aanleveren van financiële gegevens van de aanvrager. Met deze organisaties heeft de Belastingdienst/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, kwaadwillenden 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. Gedurende het jaar worden bijna een half miljoen afwijkingen van de geleverde gegevens geconstateerd. Dergelijke aantallen noodzaken de Belastingdienst/Toeslagen om op basis van ervaring te bepalen welke afwijkingen daadwerkelijk onderzocht moeten worden. Wanneer bij controle navraag wordt gedaan, een arbeidsintensieve handmatige handeling, blijkt de bewering van de aanvrager toch vaak te kloppen.

*Aanpak*
Instanties die een basisregistratie of administratie beheren zouden verplicht moeten worden samen te werken met instanties die daarvan gebruik maken. Onvolkomenheden in de gegevens kunnen dan eerder worden opgelost door elkaar te wijzen op fouten. Het mes snijdt hier aan twee kanten; de overheid beschikt over de juiste gegevens voor het uitvoeren van haar taken en de controle daarop en de burgers worden niet te dupe van inadequate basisregistraties of administraties. Hierdoor kan voorkomen worden dat er ten onrechte geen huurtoeslag wordt uitgekeerd doordat er onterecht meerdere personen op een zelfde adres staan ingeschreven. Daarnaast levert het voor de betrokken instanties een financieel voordeel op om de basisregistratie of administratie op orde te hebben. Buiten dit onderzoek valt waarom overheidsorganisaties verschillend omgaan met het actueel houden hiervan. Het actueel houden kan de maatschappij veel kosten besparen. Hierdoor kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat er onterecht toeslagen of uitkeringen worden uitgekeerd.

*Box 2: case disharmonisatie begrip omvang huishouden in relatie tot basisadministratie*

De aanvrager doet een aanvraag voor een huishouden. Huishouden wil zeggen een samenlevingsverband van de aanvrager met zijn eventuele partner. In het geval van de huurtoeslag tellen medebewoners mee. Het inkomen van de partner en medebewoners telt namelijk mee als toetsingsinkomen wat vaak een lager recht tot gevolg heeft. Een meerpersoonshuishouden heeft vaak recht op een hogere toeslag. Daarbij komt dat in de huurtoeslag een aantal disharmonisaties zit inzake het huishouden. Naast het meetellen van medebewoners gelden uitzonderingen op het meetellen van leden van het huishouden Hier is sprake van een combinatie van 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.11 Een niet kwalificerende verblijfsstatus van één van de leden van het huishouden verhindert een toeslag voor het gehele huishouden. In internationale verhoudingen is de huishoudsituatie moeilijk te verifiëren.

### 4.3 Vergoeding van werkelijke kosten

*Soort: Fraude*
*Toeslag: Kinderopvangtoeslag, Huurtoeslag*
*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 onafhankelijk van de daadwerkelijk gemaakte kosten (kindgebonden budget). Voordeel van het baseren van een toeslag op daadwerkelijk gemaakte kosten 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/Toeslagen zelf niet beschikbaar zijn. Deze informatie moet uitgevraagd worden bij de aanvrager van de toeslag dan wel bij de verhuurder of 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:

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

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 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 eerder aanleiding om in het IBO-rapport "Vereenvoudiging toeslagen" forfaitering van het huurbegrip voor te stellen. De werkelijke huur doet er dan niet meer toe. De toeslag wordt dan 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. Overigens is de indruk in de uitvoering dat bij de huurtoeslag, afgezien van systeemfraude, geen sprake is van grootschalige fraude. Wel zijn er twee onderdelen waarbij het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik groot is:

a. *Onderscheid kale huur/servicekosten.* Er zijn vier soorten servicekosten die via de huurtoeslag al dan niet deels worden vergoed[12] tot een maximum van € 12 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

De hoogte van de kinderopvangtoeslag is onder andere gebaseerd op het aantal afgenomen uren kinderopvang en de betaalde uurprijs tot een bepaald maximum. De controle door de Belastingdienst/Toeslagen gebeurt op deze onderdelen op basis van risicoselectie ex ante en altijd ex post op basis van door kinderopvanginstellingen verstrekte overzichten. Het feit dat de kinderopvangtoeslag gebaseerd is op werkelijke kosten, brengt risico's met zich mee.

In de eerste plaats moet gecontroleerd worden of ook daadwerkelijk sprake is van kinderopvang. Startpunt daarbij is het contract tussen kinderopvangorganisatie en ouder. Een contract wil echter niet in alle gevallen zeggen dat er daadwerkelijk

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

(voor alle uren uit het contract) een dienst wordt verleend. Met name in de gastouderopvang bleek in het verleden sprake van een contract terwijl feitelijk geen kinderopvang werd verleend. Dit deed zich vooral voor als gastouder en vraagouder familie van elkaar waren. In 2010, 2011 en 2012 zijn diverse maatregelen genomen om de gastouderopvang te professionaliseren en fraude bij de gastouderopvang terug te dringen. Hierdoor is de fraudegevoeligheid bij de gastouderopvang sterk afgenomen. Zolang de hoogte van de toeslag afhankelijk is van een feitelijk verleende dienst, zal controle door de Belastingdienst echter de nodige inspanningen blijven vragen.

In de tweede plaats moet worden gecontroleerd of de kinderopvang ook daadwerkelijk leidt tot kosten voor de vraagouder. In de praktijk wordt soms gezocht naar wegen om de kosten van kinderopvang voor vraagouders te minimaliseren en deze af te wentelen op de overheid via een hogere toeslag. Daarbij is de hoogte van de kosten soms moeilijk vast te stellen omdat kinderopvangorganisaties bijvoorbeeld achteraf terugstortingen doen op eerdere betalingen, of kortingsbonnen verstrekken aan ouders die kunnen worden verzilverd bij de plaatselijke middenstand. De toeslag is een tegemoetkoming in de kosten, hetgeen impliceert dat die kosten er dus wel moeten zijn. Kortingsfiguren in de vorm van terugstortingen of kortingsbonnen moeten dus in mindering worden gebracht op de voor de toeslag kwalificerende kosten. Dit is voor de uitvoeringspraktijk een ingewikkelde kwestie.

*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 het uitgangspunt van compensatie voor daadwerkelijke gemaakte kosten. Dit vergt vergaande beleidsmatige aanpassingen. Bij de kinderopvangtoeslag betekent het normeren van de uurprijs of het aantal opvanguren een stelselherziening, die mogelijk verstrekkende gevolgen voor de kinderopvangmarkt en de participatiebeslissing heeft. 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 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. Beide worden hieronder toegelicht.

a. **Normering servicekosten huurtoeslag**
Het is mogelijk in de huurtoeslag te werken met een bepaald genormeerd bedrag aan servicekosten, ongeacht de werkelijke servicekosten. Omdat ouderen gemiddeld genomen meer servicekosten maken dan huishoudens jonger dan 65 jaar, ligt het voor de hand om de genormeerde servicekosten voor ouderen hoger vast te stellen. Er gaat circa € 80 miljoen om in de huurtoeslag voor servicekosten. Deze middelen kunnen worden gebruikt om een genormeerde bijtelling in verband met servicekosten te geven. Dit voorstel is budgettair neutraal bij een bijtelling op de rekenhuur voor huishoudens jonger dan 65 van 9 euro per maand, en een bijtelling van 12,25 euro per maand voor huishoudens ouder dan 65.

Bij deze vormgeving ondervindt ruim 57% van de huishoudens met huurtoeslag een positief inkomenseffect, bijna 4% geen inkomenseffect en ongeveer 39% een nadelig inkomenseffect. De positieve inkomenseffecten treden op bij mensen die momenteel geen of nauwelijks servicekosten opgeven, de negatieve inkomenseffecten bij mensen die juist veel servicekosten opgeven.

*Tabel 9: effect normering servicekosten huurtoeslag*

| 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% |

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

b. **Normering huurprijs**

Het voorstel voor normering van de betaalde huur is budgettair neutraal bij een genormeerde huur van tussen de 360 euro en 380 euro. 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.

*Tabel 10: effect normering 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 |

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

c. **Normering uurprijs kinderopvang**
Het voorstel is om bij de berekening van de kinderopvangtoeslag niet meer uit te gaan van de feitelijk betaalde uurprijs, maar om de kinderopvangtoeslag te baseren op een genormeerde uurprijs, ongeacht de werkelijke uurprijs.
De variant is budgettair neutraal bij de volgende genormeerde uurprijs :

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

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

*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 euro betekent dit dat er circa 250 euro minder toeslag uitgekeerd wordt. Hier staat tegenover dat mensen die onder de normuurprijs zitten er juist op vooruit gaan.

*Tabel 11: effect uurprijs kinderopvangtoeslag*

| 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 |

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

d. **Normering kinderopvang**
Het is mogelijk het de kinderopvangtoeslag te baseren op een genormeerd kostenbedrag, ongeacht de werkelijke kosten. Dat wil zeggen dat zowel de uurprijs als het aantal opvanguren wordt genormeerd. Dit betekent dat niet meer getoetst (kan) worden hoeveel gebruik iemand maakt van kinderopvang, en dat mensen die nu geen gebruik maken van kinderopvang ook recht krijgen op toeslag. Dit terwijl recentelijk de relatie tussen kinderopvangtoeslag en arbeidsparticipatie juist is versterkt door het aantal uren dat in aanmerking komt voor toeslag te koppelen aan het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner. 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 of heffingskorting. De genormeerde toeslag is budgettair neutraal bij een verhoging van het maximale deel van de inkomensafhankelijke IACK van 1.110 euro naar 7.000 euro. Het opbouwpercentage wordt verhoogd naar 20%.

*Inkomenseffecten*
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 miljoen huishoudens) gaat er meer dan 5% op achteruit. Voor lage en in mindere mate middeninkomens wordt formele kinderopvang hierdoor duurder (gemiddeld minimum uurloon bedraagt ca. 8 euro terwijl de gemiddelde uurprijs voor kinderopvang ca. 6 euro bedraagt). Zij ontvangen momenteel meer toeslag dan zij in dit voorstel aan genormeerde toeslag zouden ontvangen. Daar staat tegenover dat circa 25% er meer dan 5% op vooruit gaat. Het gaat hierbij ondermeer om mensen die nu geen gebruik maken van formele kinderopvang.

*Tabel 12: effect normering kinderopvangtoeslag*

| **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 |

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

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 wordt 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 efficiënt en minder op de klant gericht aanbod van kinderopvang.
Zoals aangegeven in de brede heroverweging kindregelingen[13] 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

[13] IBO Toeslagen: Kamerstuk 2009-2010, 31580, nr. 3, Tweede Kamer.

aanbodgefinancierde markt zou daarom eerst 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 basisregistratie en verhuurders te 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 administratie kan worden geborgd door bijvoorbeeld van instellingen een accountantsverklaring te vragen.
Het zal hierdoor 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. Dit zal vooral het geval zijn wanneer de kwaliteit van de basisregistratie onvoldoende is. Als de kwaliteit van de basisregistratie 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 basisregistratie gegarandeerd kan worden.

# Bijlage 1: Taakopdracht

**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/Toeslagen die onderdeel zijn van de toeslagketen (FIOD, B/CA, kantoor buitenland en regiokantoren voor wat betreft terugvordering).
- Instellingen en organisaties die aan de Belastingdienst/Toeslagen 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:

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.

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**

[ ](voorzitter)

[ ](secretaris)

[ ](co-secretaris)

[ ](co-secretaris)

Werkgroepleden:

[ ]: ministerie van AZ

[ ]: ministerie van Financiën

[ ]: Belastingdienst/Toeslagen

[ ]: ministerie van SZW

[ ]: ministerie van SZW

[ ]: ministerie van VWS

[ ]: ministerie van VWS

[ ]: ministerie van BZK/WWI

[ ]: ministerie van EL&I

**Bijlage 3: lijst van geïnterviewden**

- [redacted] van het persoonsregister, gemeente Amsterdam
- [redacted] van het onderdeel Handhaving, daarbij nog aanvullende aandachtsgebieden als [redacted]
- [redacted] Raad van Bestuur, is verantwoordelijk voor [redacted]
- [redacted] Toeslagen, Belastingdienst
- [redacted] gemeente Den Haag.

## Bijlage 4: Verdieping van de huidige cijfers over terugbetalingen 2011

In mei dit jaar is onderzoek gedaan naar de oorzaak van terugvorderingen 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%.

**Bijlage 5: Beschrijving van de verschillende toeslagen**

| 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>4,7 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** [14] | € 58 miljoen | € 100 miljoen | € 37 miljoen | € 18 miljoen |

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

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Procesbeschrijving van voorschot tot definitief toekennen**[15] | 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.[16]<br><br>M.i.v. 2012 hogere boetes en m.i.v. 2013 boetes bij opzet en grove schuld[17]. | 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. |

[15] weergegeven is het wettelijke regime ingevolge de Awir. In de praktijk verloopt het proces o.m. door toezichtacties trager
[16] alleen voor de KOT
[17] 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 6: Boetebeleid Toeslagen**

De Belastingdienst/Toeslagen 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



Ministerie van Financiën



IBO misbruik en on

Ministerie van Financiën

Datum 3 februari 2012

**Inhoud**


**Samenvatting** 4

**1 Inleiding** 7

1.1 Opdracht 7

1.2 Leeswijzer 7

**2 Toeslagen** 8

2.1 Huidige situatie 8

2.2 IBO Vereenvoudiging toeslagen 9

2.3 Toeslagenproces volgens de Awir 9

2.4 De toeslagen 10

2.5 Financiële gegevens en kengetallen Toeslagen. 11

**3 Fraude in aanpak en cijfers** 13

3.1 Beleid en instrumentarium bij toeslagen 13

3.2 Recente maatregelen tegen fraude in de regelgeving 15

3.3 Genomen maatregelen tegen fraude door de Belastingdienst/Toeslagen 16

3.4 Vergelijking met sanctiebeleid van UWV/SVB 17

**4 Beschrijving kwetsbaarheden en maatregelen** 19

4.1 Kwetsbaarheden in de uitvoering 19
4.1.1 Systeemfraude, waaronder identiteitsfraude 19
4.1.2 Bankrekening niet gekoppeld aan toeslagaanvrager. 20

4.2 Kwetsbaarheden in de regelgeving 20
4.2.1 Werken met geschat inkomen 20
4.2.2 Werken met andere variabele grondslagen 24
4.2.3 Disharmonisatie in vermogensbegrip 25
4.2.4 Kwaliteit basisregistraties en administraties van derden 26

4.3 Vergoeding van werkelijke kosten 28
a. Normering servicekosten huurtoeslag 30
b. Normering huurprijs 31
c. Normering uurprijs kinderopvang 32
d. Normering kinderopvang 32

e. Directe bekostiging van kinderopvanginstellingen 33
f. Ambtshalve toekennen 34

Bijlage 1: Taakopdracht
Bijlage 2: Samenstelling werkgroep
Bijlage 3: Lijst van geïnterviewden
Bijlage 4: Verdieping van de huidige cijfers over terugbetalingen 2011
Bijlage 5: Beschrijving van de verschillende toeslagen
Bijlage 6: Boetebeleid toeslagen

# Samenvatting

De afgelopen jaren is meerdere malen onderzoek gedaan naar toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget). Het interdepartementale beleidsonderzoek 'Vereenvoudiging van toeslagen' (2009) is het meest uitgebreid. Het voorliggende onderzoek bouwt hierop voort vanuit het perspectief van fraude en oneigenlijk gebruik. Aanvullend op het reeds verrichte onderzoek is door gesprekken en het analyseren van bedrijfsinformatie van de Belastingdienst/Toeslagen het voorliggende rapport tot stand gekomen.

In de eerste jaren na de invoering van de toeslagen (vanaf 2006) lag de nadruk bij Belastingdienst/Toeslagen op dienstverlening. Dat is nu anders. Sinds vorig jaar heeft ook fraudebestrijding prioriteit. Tot dusver is voor circa 40 miljoen euro aan fraude vastgesteld. Daarnaast worden op dit moment 160 dossiers met een belang van nog eens circa 40 miljoen euro behandeld in het strafrecht. Het feitelijke nadeel is hoger, omdat van de fraudezaken niet altijd alle toeslagjaren in het onderzoek worden betrokken.

De algemene begrippen die gelden voor inkomensafhankelijke regelingen en het uitvoeringsproces van de toeslagen die door de Belastingdienst/Toeslagen worden uitgevoerd, zijn geregeld in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De materiewetten van de betrokken beleidsdepartementen bepalen het recht op en de hoogte van de toeslag. De verlening van een toeslag vindt plaats in de vorm van een voorschot dat in het jaar waarop de toeslag betrekking heeft en wordt in maandelijkse termijnen uitbetaald. Dat voorschot wordt bepaald op basis van gegevens, zoals geschat inkomen, die door de aanvrager worden aangeleverd. Na afloop van het jaar vindt aan de hand van de grondslagen zoals ze uiteindelijk zijn gebleken een eindafrekening plaats waarbij de toeslag definitief wordt toegekend onder verrekening met het eerder verleende voorschot. In het huidige toeslagenproces is de burger een grote verantwoordelijkheid toebedeeld als het gaat om de informatieverstrekking over de grondslagen. Met name de schatting van het actuele inkomen die verband houdt met de bevoorschottingssytematiek blijkt in de praktijk met moeilijkheden gepaard te gaan. Dit uit zich in te hoge en in te lage toeslagaanvragen en voorschotten. Op basis van de definitieve toekenning over het toeslagjaar 2009 is er sprake van €900 miljoen aan terugvorderingen en €225 miljoen aan nabetalingen.
In het algemeen hebben alle regelingen te maken met systeemfraude en identiteitsfraude. Partijen die bekend zijn met gegevens van de aanvrager kunnen bijvoorbeeld de betaalrichting naar zichzelf verleggen door het aanpassen van het rekeningnummer dat wordt gebruikt voor uitbetaling van de toeslag. Dit maakt de regelingen kwetsbaar voor fraude. De met het oog hierop reeds ingevoerde maatregelen zijn het inbouwen van controle aan de poort door het koppelen van de DigiD aan het BSN en het terugmelden van wijzigingen van het rekeningnummer door de Belastingdienst aan de aanvrager, waarbij alleen een rekeningnummer op naam van de aanvrager wordt toegestaan.

Ook de uitvoeringssystematiek vertoont kwetsbaarheden. De eerste kwetsbaarheid is het werken met voorschotten op basis van schattingen door de burger. Het gaat hier onder meer om een schatting van het inkomen, het aantal af te nemen opvanguren en de te betalen huur. Zoals gezegd is het voor de burger lastig een goede schatting te maken. De kans op fouten is groot. De hoge bedragen aan terugvorderingen van € 900 miljoen per jaar en nabetalingen van €225 miljoen per

jaar spreken voor zich. Ook komen in de praktijk situaties voor waarbij een terugvordering over het afgelopen jaar door een nieuw te hoog voorschot wordt bekostigd. De maatregel die hierbij past is het in rekening brengen van heffingsrente op te veel uitgekeerde toeslag die wordt teruggevorderd. Dit kan op de korte termijn worden ingevoerd. Hiermee wordt de prikkel om een te hoge toeslag aan te vragen verminderd en het stimuleert het doorgeven van wijzigingen als een te hoog voorschot is verleend. Hoewel de Awir een basis biedt om heffingsrente in rekening te brengen, is hiervan tot dusverrre nog geen gebruik gemaakt in verband met aanloopproblemen bij de introductie van de toeslagen. Door de toegenomen aandacht voor het terugdringen van fraude met toeslagen, ligt het voor de hand om nu wel gebruik te gaan maken van dit instrument.

Een verdergaande aanpak is het terugdringen van de rol van de burger bij de informatieverstrekking over de grondslagen. Door een voorschot op de toeslag toe te kennen op basis van de bij de Belastingdienst/Toeslagen bekende informatie over het inkomen wordt de kans op oneigenlijk gebruik en fouten mogelijk verlaagd. Een nog verdergaande stap zou zijn af te stappen van het actuele inkomen als basis voor de toeslag. De toeslag zou dan worden vastgesteld op basis van het laatst bekende inkomen uit het verleden dat door de Belastingdienst/Toeslagen al in een eerder stadium is vastgesteld middels een definitieve toekenning van de toeslag. Deze inkomensinformatie is 1,5 tot 2 jaar oud. Inkomenseffecten zouden door een vangnet kunnen worden beperkt. Het is wenselijk via nader onderzoek meer inzicht te verkrijgen in de effecten van bovenstaande maatregelen.

Waarom niet onderzoek in kaart gebracht?

Een tweede kwetsbaarheid in de regelgeving is de disharmonisatie in het vermogensbegrip tussen de toeslagen onderling en box3 in de inkomstenbelasting. De huurtoeslag kent thans een vermogenstoets waarbij wordt afgeweken van het vermogensbegrip dat wordt gehanteerd voor box 3 van de inkomstenbelasting. Het kabinet is voornemens ook voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget een vermogenstoets in te voeren. Voor deze toeslagen wordt wel aangesloten bij box 3. Het afwijkende vermogensbegrip bij de huurtoeslag leidt tot verwarring bij de aanvrager en is moeilijk te controleren. Door harmonisatie van het vermogensbegrip kan deze kwetsbaarheid worden uitgeschakeld. Dit vereist enig onderzoek.

?

Een derde kwetsbaarheid in de regelgeving is het vaststellen van de omvang van een huishouden door gebruik te maken van een basisregistratie. De aanvragen voor de toeslagen worden gedaan voor een huishouden. Afhankelijk van de samenstelling en het inkomen van het huishouden wordt de hoogte van een toeslag bepaald. Doordat basisregistraties zoals de gemeentelijke basisadministratie (GBA) 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 - gemeenten, UWV, SVB, CvZ en Belastingdienst/Toeslagen - meer gegevens gaan uitwisselen. Dit is per direct in te voeren.

De laatste kwetsbaarheid is de vergoeding van werkelijke kosten. Hierbij is de grondslag voor het toekennen van een toeslag niet bekend bij de Belastingdienst/Toeslagen. De informatie is afkomstig van de aanvrager waardoor de mogelijkheid bestaat dat onjuiste informatie wordt verstrekt. Dit is bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag aan de orde.
Om dit risico terug te dringen, kunnen twee maatregelen worden overwogen: normering en ambtshalve toekennen. Normering houdt voor de huurtoeslag in dat de in aanmerking te nemen huur en/of servicekosten worden gebaseerd op een genormeerd bedrag, ongeacht de werkelijke kosten. Voor de kinderopvangtoeslag

geldt dat de uurprijs en het aantal opvanguren worden genormeerd, ongeacht de werkelijke uurprijs en het werkelijke aantal opvanguren. Bij normering is sprake van een stelselwijziging met omvangrijke inkomenseffecten. Bij het ambthalve toekennen zal op basis van de bij de Belastingdienst/Toeslagen bekend zijnde informatie uit basisregistraties- die gevuld worden door verhuurders en kinderopvanginstellingen - de huurtoeslag en kinderopvangtoeslag worden toegekend. Bij ambtshalve toekennen zullen geen inkomenseffecten optreden.

Tenslotte is het een optie door directe bekostiging van kinderopvanginstellingen de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang te realiseren. Een dergelijke beleidswijziging zou echter een ingrijpende stelselverandering impliceren.

In de periode rond het opstellen van dit rapport zijn door de betrokken ministers enkele maatregelen ingevoerd en aangekondigd. Deze maatregelen zijn in het rapport opgenomen. Daarnaast worden in dit rapport een aantal mogelijke aanvullende maatregelen beschreven om misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen aan te pakken.

In de onderstaande tabel zijn de in het rapport beschreven mogelijke maatregelen opgenomen. De eerst groep bevat maatregelen die binnen een jaar kunnen worden ingevoerd. De overige maatregelen zouden eventueel na nader onderzoek kunnen worden ingevoerd.

| **maatregelen die op de korte termijn zijn in te voeren** |
|---|
| 1. invoeren heffingsrente vanaf definitieve toekenning (t+1) § 4.2.1 - § 4.2.2 |
| 2. aanscherpen vergrijpboete ter voorkoming aanvraag renteloze lening § 4.2.1 - § 4.2.2 |
| 3. opnemen strafrechtelijk bepaling in Awir § 4.2.1 |
| 4. verplichte samenwerking beheerders basisregistraties § 4.2.4 |
| 5. starten onderzoek naar het schatten van het actuele inkomen door de Belastingdienst § 4.2.1 |
| 6. normering service kosten in de huurtoeslag § 4.3 |
| 7. normering uurprijs in de kinderopvang § 4.3 |
| **maatregelen lange termijn die op de lange termijn zijn in te voeren** |
| 1. Nader onderzoek naar afstappen van het actuele inkomen § 4.2.1 |
| 2. onderzoek naar het harmoniseren van het vermogensbegrip § 4.2.3 |
| 3. normering kinderopvangtoeslag en directe bekostiging § 4.3 |
| 4. ambtshalve toekennen § 4.3 |

# 1 Inleiding

## 1.1 Opdracht

De Ministerraad heeft op 11 maart 2011 de two-pager Fraudebestrijding bij Toeslagen besproken. Naar aanleiding van deze bespreking is een interdepartementale werkgroep ingesteld die voorstellen heeft ontwikkeld om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Dit rapport is het verslag van deze werkgroep.

De werkgroep is gevraagd de gevoeligheid van toeslagen voor misbruik, oneigenlijk gebruik en fouten te onderzoeken en daarnaast maatregelen voor te stellen 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 zijn 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.

## 1.2 Leeswijzer

Het rapport is bestaat uit twee delen. Deel I (hoofdstuk 2 en 3) is een beschrijving van de huidige situatie en terugblik op het verleden. Dit biedt een inzicht in de ontwikkelingen die de toeslagen hebben doorgemaakt . Daarbij wordt teruggekeken op het IBO-rapport 'vereenvoudiging Toeslagen', waar dit rapport op voortbouwt. Vervolgens worden de verschillende toeslagen met hun specifieke kenmerken en doelgroepen beschreven. Daarna wordt in hoofdstuk 3 inzicht gegeven in de invulling van het toezicht door de Belastingdienst/Toeslagen en de inzet van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en het Openbaar Ministerie (OM). Het eerste deel wordt afgesloten met een overzicht van de reeds genomen maatregelen om fraude tegen te gaan en een vergelijking van het sanctiebeleid van de Belastingdienst/Toeslagen met dat van een andere uitvoeringsorganisatie, het UWV.

Deel II (hoofdstuk 4) biedt inzicht in de risico's (kwetsbaarheden) van de toeslagen. Per kwetsbaarheid is een aanpak voor het beschreven probleem opgenomen. De risico's zijnbeschreven vanuit het perspectief van misbruik en oneigenlijk gebruik en wordt een beschrijving gegeven van mogelijke oplossingen.

# 2 Toeslagen

## 2.1 Huidige situatie

Door het kabinet Balkenende-II werd besloten om per 1 januari 2006 een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie in te richten voor de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen die recht geven op een tegemoetkoming in de kosten voor zorg, wonen en kinderen. Het ging hierbij om bestaande (o.a. huursubsidie) en nieuwe (o.a. zorgtoeslag) regelingen. De achtergrond om voor de Belastingdienst te kiezen als uitvoerder was dat deze dienst de beschikking heeft over inkomensgegevens en bekwaam is in het uitvoeren van massale processen. Het uitvoeringsproces van de inkomensafhankelijke regelingen die door de Belastingdienst zouden worden uitgevoerd, werd gebaseerd op het voorlopige teruggaafproces van de inkomstenbelasting (IB). Momenteel voert de Belastingdienst/Toeslagen de volgende toeslagregelingen uit:

- Kinderopvangtoeslag
- Huurtoeslag
- Zorgtoeslag
- Kindgebonden budget.

Om een beeld te krijgen van de uitvoering zijn twee momenten bij de invoering van belang. Het eerste moment viel rond de start van toeslagen bij de verwerking van de aanvragen voor het jaar 2006. Er dreigde toen een situatie waarin ca. 900.000 aanvragers niet tijdig hun (voorschot op de) toeslag zouden ontvangen. Om dat te voorkomen, is – mede onder druk van de Tweede Kamer – absolute prioriteit gegeven aan het zo spoedig mogelijk uitbetalen van aangevraagde toeslagen. Daarna bleek het in 2006 en 2007 uiterst moeilijk de administratie van deze uitbetalingen op orde te krijgen. 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 was in de eerste helft van 2007, toen duidelijk werd dat er problemen waren bij het definitief toekennen van de toeslagen over 2006. Deze problemen werden mede veroorzaakt door de problemen bij de loonaangifteketen en de polisadministratie na de invoering van de Wet Walvis en de Wet financiering sociale verzekeringen. De voor het definitief toekennen noodzakelijke loongegevens over het jaar 2006 hadden begin 2007 uit de polisadministratie van UWV moeten komen. Halverwege 2007 bleek dat de gegevens niet meer beschikbaar zouden komen. De Belastingdienst heeft toen zelf de benodigde gegevens zoveel mogelijk uit oude bestanden gereconstrueerd en massaal jaaruitvraag gedaan bij werkgevers om ontbrekende gegevens opnieuw binnen te krijgen.

Pas in de loop van 2008 begon het hele toeslagenproces zich te stabiliseren. Dat vergde wel een grote inzet van menskracht, omdat het geautomatiseerde systeem dat toen in gebruik was zijn beperkingen kende en veel verstoringen handmatig moesten worden opgelost. Vrij snel werd er naar gestreefd die inzet af bouwen met behulp van een nieuw ict-systeem, het zogenaamde nieuwe toeslagen systeem (NTS). Dit systeem heeft eind 2011 het oude systeem vervangen.

Bovengenoemde momenten zorgden er voor dat in de eerste jaren na invoering van de toeslagen uitbetalen prioriteit had boven fraudebestrijding. Daarnaast werd pas een aantal jaren na de invoering duidelijk waar de kwetsbaarheden bij toeslagen

lagen. Inmiddels is het been op dat punt bijgetrokken en is er een reeks van maatregelen getroffen om toeslagfraude tegen te gaan.

## 2.2 IBO Vereenvoudiging toeslagen

In 2008 en 2009 is een IBO uitgevoerd naar de vereenvoudiging van toeslagen, omdat de uitvoering van toeslagen veel problemen kende. Dat had deels te maken met aanloopproblemen en deels met het complexe karakter van de toeslagenregelingen. Dat IBO concludeerde dat de complexiteit wordt veroorzaakt doordat de regelingen van veel grondslagen afhankelijk zijn. Deze grondslagen zijn vaak lastig te begrijpen en te controleren.
De werkgroep onderzocht drie typen van vereenvoudiging:

1. Procesvereenvoudigingen, zoals het gebruikmaken van basisregistraties.
2. Aanpassing in de toeslagregeling zelf, zoals normering van de uurprijs voor de kinderopvangtoeslag en genormeerde huurprijzen voor de huurtoeslag.
3. Andere maatregelen die de gevolgen voor de uitvoeringsproblematiek beperken, zoals het uitsluitend uitbetalen op de rekening van de aanvrager.

Inmiddels is een aantal voorstellen uit het IBO overgenomen.
In de wet Overige fiscale maatregelen 2012 is bijvoorbeeld opgenomen dat de toeslagen alleen nog worden uitbetaald op het rekeningnummer van de aanvrager.

## 2.3 Toeslagenproces volgens de Awir

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 op basis van gegevens geleverd door de toeslagaanvrager. Het voorschot op de toeslag is gebaseerd op de actuele omstandigheden van de aanvrager en zijn huishouden. Hieronder wordt het toeslagenproces stapsgewijs toegelicht.

Voor alle toeslagen (behalve het kindgebonden budget; deze wordt grotendeels ambtshalve toegekend[1]), begint het proces met een aanvraag door de burger. Op die aanvraag geeft de burger het volgende aan:

- de huishoudsituatie
- de draagkracht, (schatting van inkomen en vermogen)
- de toeslagspecifieke kosten, zoals de rekenhuur, kosten kinderopvang e.d.

De Belastingdienst/Toeslagen 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 van de burger voordoen, bijvoorbeeld een wijziging van zijn inkomen, geeft de burger deze wijziging door aan de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen verwerkt een wijziging tot een nieuw voorschot en een nieuwe beschikking. Het doorgeven van een wijziging is verplicht als de wijziging leidt tot een lagere toeslag. In de praktijk blijkt echter dat veel burgers wijzigingen niet doorgeven.
Begin december continueert de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot op de toeslag automatisch naar het volgende jaar. Dit gebeurt op basis van de gegevens zoals die bij de Belastingdienst/Toeslagen bekend zijn, inclusief het door de burger geschatte inkomen, dat geïndexeerd wordt met een door de betrokken departementen overeengekomen percentage.

[1] Hierbij wordt op basis van de bij de Belastingdienst/Toeslagen bekend zijnde informatie een toeslag toegekend

De loongegevens komen via de polisadministratie vanaf februari na afloop van het toeslagjaar beschikbaar. Vanaf april na afloop van het toeslagjaar komen de inkomens over het afgelopen jaar via de aangiften inkomstenbelasting beschikbaar. Pas als de inkomensgegevens uit de aangiften zijn verwerkt worden de toeslagen definitief toegekend. Daarbij wordt de definitief vastgestelde toeslag verrekend met het eerder verleende voorschot. Voor de burger kan dit betekenen dat hij nog een nabetaling krijgt of geld terug moet betalen. 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 het terug te betalen bedrag te verrekenen met de te ontvangen voorschotten. Dit kan dan (gedurende maximaal 24 maanden) leiden tot een vermindering van het voorschot met het bedrag van de verrekening.

Als onderdeel van dit proces rondom voorschotverlening en definitieve toekenning wordt toezicht uitgeoefend door de Belastingdienst/Toeslagen. Er wordt bijvoorbeeld gecontroleerd of zorgtoeslagontvangers wel een zorgverzekering hebben en of de huur die is opgegeven ook klopt met de contra-informatie van de verhuurder. Ook de gegevens uit het toezicht worden gebruikt bij de definitieve toekenning. De controle gebeurt niet altijd voorafgaand aan het verstrekken van het voorschot. Dit komt aan de ene kant omdat de gegevens er (nog) niet zijn en aan de andere kant omdat gegevens vaak niet direct juist geadministreerd staan. Denk hierbij aan een aanvraag voor huurtoeslag voor een huis waar men nog niet woont, maar waar wel toeslag voor nodig is om vanaf het moment van de verhuizing de huur te kunnen betalen. Alle gegevens van tevoren controleren is niet alleen praktisch onmogelijk, maar zou ook te veel tijd kosten. Wel vindt een risicoanalyse plaats op basis waarvan bepaalde voorschot aanvragen niet worden toegekend. Met de komst van het Nieuwe Toeslagen Systeem kan nu veel actueler worden gecontroleerd indien de contra info aanwezig is.

## 2.4 De toeslagen

*Huurtoeslag*
De huurtoeslag is vanaf 2006 in de plaats gekomen van de huursubsidie. De doelstelling van deze 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 huishouden en de hoogte van de huurprijs. De gemiddelde huurtoeslag vergoedt gemiddeld circa 1/3 van de betaalde huur. Van de verschillende toeslagen is de huurtoeslag het meest gericht op lage inkomens; meerpersoonshuishoudens met een verzamelinkomen boven circa 29.000 euro komen niet in aanmerking voor de huurtoeslag. Voor alleenstaanden ligt de grens op circa 21.000 euro. Ongeveer 1,3 miljoen huishoudens ontvangen een huurtoeslag. In 2011 was er sprake van een programmabudget (bruto) van 2,6 miljard euro.

*Zorgtoeslag*
De zorgtoeslag is ingevoerd met ingang van 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 (2011) ontvangen zo'n 5,7 miljoen aanvragers een zorgtoeslag. Dit komt neer op 77% van het aantal huishoudens. Hiermee beperkt de doelgroep van de zorgtoeslag zich niet alleen tot lage inkomens. Ook middeninkomens komen hiervoor in aanmerking. Het budgettaire beslag bedraagt in 2011 ongeveer 4,7 miljard euro

*Kinderopvangtoeslag*
De kinderopvangtoeslag (KOT) is in 2005 ingevoerd. De doelstelling van de toeslag is de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken en de toegankelijkheid van de kinderopvang te vergroten. Hierdoor wordt de arbeidsdeelname bevorderd. Een huishouden heeft recht op de kinderopvangtoeslag als gebruik wordt gemaakt van kinderopvang die is opgenomen in het Landelijke Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP), en beide partners inkomen hebben uit arbeid of behoren bij een bij wet aangewezen doelgroep. Circa 0,5 miljoen huishoudens ontvangen een kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag vergoedt gemiddeld circa driekwart van de kosten voor kinderopvang. Vanwege de doelstelling van de kinderopvangtoeslag om de arbeidsdeelname te bevorderen, kunnen niet alleen lage- en middeninkomens in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag, maar ook hogere inkomens. Het programmabudget bedraagt in 2011 2,9 miljard euro (bruto).

*Kindgebonden budget*
Het kindgebonden budget (KGB) 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 kindgebonden budget als er in het huishouden één of meer kinderen jonger 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 hebben 1,1 miljoen huishoudens recht op kindgebonden budget. Het programmabudget bedraagt 1,2 miljard euro (bruto) en 1 miljard euro (netto, inclusief terugbetalingen).

## 2.5 Financiële gegevens en kengetallen Toeslagen.

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

*Tabel 1: aantal klanten (2011)*

| | |
|---|---|
| huurtoeslag | 1.285.563 |
| zorgtoeslag | 5.648.386 |
| kinderopvangtoeslag | 533.782 |
| kindgebonden budget | 1.025.409 |
| totaal aanvragers | 8.493.140 |
| totaal unieke aanvragers | 6.501.975 |

*Tabel 2: Overlap klantenbestand 2010 (aanvrager)*

| | | |
|---|---|---|
| Enkelvoudig | | |
| huur | 36.368 | |
| zorg | 4.114.807 | |
| kinderopvangtoeslag | 343.505 | |
| kindgebonden budget | 451.481 | |
| | 4.946.161 | 74% |
| | | |
| huur/zorg | 1.042.575 | 16% |
| zorg/kgb | 271.368 | 4% |
| huur/zorg/kgb | 183.376 | 3% |
| alle regelingen | 57.783 | 1% |
| Overige combinaties | 168.661 | 3% |
| | | |
| totaal unieke klanten | 6.669.924 | 100% |

In totaal zijn er ruim 6,5 miljoen toeslagklanten. Circa 75% hiervan ontvangt één toeslag. Circa 15% ontvangt huur- én zorgtoeslag, de overige 10% ontvangt een mix van toeslagen. Rond het moment van automatisch continueren van het voorschot op de toeslag neemt het bestand met circa 10% af, in de loop van het toeslagjaar neemt de populatie vervolgens weer toe door nieuwe toeslag aanvragers.

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

*Tabel 3: uitvoeringskosten(x miljoen euro)*[2]

| jaartal | 2011 |
|---|---|
| Huurtoeslag | 80 |
| Zorgtoeslag | 70 |
| Kinderopvangtoeslag | 40 |
| Kindgebonden budget | 25 |
| totaal | 215 |

[2] bron: Belastingdienst

# 3 Fraude in aanpak en cijfers

## 3.1 Beleid en instrumentarium bij toeslagen

*Sanctiebeleid bij Belastingdienst/Toeslagen*
In toezicht vindt een afweging plaats tussen compliance – het naleven van regels – en sanctiebeleid. 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.

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. Deze zijn overgedragen aan het OM. Hierbij speelt ook mee dat pas een aantal jaren na de invoering van toeslagen duidelijk werd wat voor fraudepatronen zich ontwikkelden.

Bij overtredingen met betrekking tot de informatieverplichtingen heeft de Belastingdienst/Toeslagen het instrument bestuurlijke boete tot zijn beschikking. De Belastingdienst/Toeslagen heeft de afgelopen jaren geen bestuurlijke boetes opgelegd. Hier is inmiddels wel een begin mee gemaakt.

De Belastingdienst/Toeslagen kan toeslagen muteren 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 waarin toeslagen zijn aangepast door de Belastingdienst/Toeslagen. 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 plaats bij definitieve toekenning van de toeslag

*Tabel 4: 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[3] | | | 20.000 | | 20.000 |
| Totaal | 349.910 | 779.772 | 38.075 | 126.141 | 1.293.898 |

Bron: Belastingdienst/Toeslagen

[3] Nihilstellen KOT: in deze gevallen stelt de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag in de definitieve toekenning vast op nul euro, omdat de aanvrager na herhaaldelijk rappelleren geen informatie heeft opgeleverd over het gebruik van kinderopvang.

*Instrumentarium*
Indien een voorschot op de toeslag tot een te hoog bedrag is verleend, wordt het teveel betaalde bedrag bij de definitieve toekenning teruggevorderd. Op dit moment wordt daarbij geen rente in rekening gebracht. Als daarbij sprake is van verwijtbaar gedrag, kan een boete worden opgelegd op basis van de Awir en het besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst /Toeslagen (zie bijlage). Een bestuurlijke boete van maximaal € 4920 kan worden opgelegd voor het niet of niet tijdig nakomen van de plicht tot het verstrekken van informatie (verzuimboete). Als sprake is van opzet of grove schuld bij het niet komen van de informatieplicht of bij het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie kan een bestuurlijke boete worden opgelegd tot ten hoogste 100% van het teruggevorderde bedrag (vergrijpboete). Bij teruggevorderde bedragen boven de € 10.000 vindt een toetsing plaats of strafrechtelijk moet worden opgetreden.[4] 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 € 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. Indien de capaciteit van het OM is bereikt worden fraudeurs aangepakt met een civiele vordering op grond van onrechtmatige daad.

*Fraude in cijfers*
Over fraude met toeslagen zijn weinig cijfers beschikbaar. Door de nadruk op dienstverlening en uitbetaling – zoals beschreven is in 2.1 - in de beginjaren Belastingdienst/Toeslagen had de dienstverlening prioriteit. Ook speelt een rol dat sprake is van een ingewikkeld registratiesysteem.

De afdeling Misbruik en Oneigenlijk van Belastingdienst/Toeslagen ontvangt en signaleert per jaar 150 -200 gevallen van potentiële fraude van minimaal € 10.000. De FIOD behandelt circa twintig tot dertig individuele zaken en circa vijf grote zaken per jaar. Een zaak kan zich bijvoorbeeld richten op een aanvrager, een bedrijf of één persoon die identiteitsfraude pleegt.

Een ruwe schatting van de door de Belastingdienst/Toeslagen gesignaleerde fraude en het belang per toeslagjaar levert het volgende op:

*Tabel 5: geconstateerde fraude in miljoenen*

| jaar | <2008 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | totaal |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 4 | 11 | 11 | 11 | 3 | 40 |

Op dit moment worden 160 dossiers met een belang van ca. 40 miljoen euro behandeld in het strafrecht. Hierbij zijn zeven zaken, die, met ruim 2200 onderliggende BSN's, een belang van minimaal 3 miljoen euro vertegenwoordigen. De meeste fraudezaken zijn in de jaren 2008-2010 in het strafrecht beland, maar er lopen ook een aantal zaken uit oudere jaren.
Hierbij gelden de volgende kanttekeningen. Het feitelijk nadeel is vaak hoger, omdat van de fraudezaken niet altijd alle jaren waarin een toeslag is uitgekeerd in het onderzoek worden betrokken.

[4] Stcr. vindplaats: (AAFD-richtlijn, DGB2011/4014M

Daarnaast zitten in de fase vóór het strafrecht nog 330 dossiers, waarvan er twaalf betrekking hebben op huurtoeslag en zorgtoeslag, met een totaal belang van 15 miljoen euro. Ook daar ligt het accent op de jaren 2008-2010.

## 3.2 Recente maatregelen tegen fraude in de regelgeving

Er zijn de afgelopen tijd diverse maatregelen genomen om fraude tegen te gaan. Het gaat hier om maatregelen in de Awir en specifiek in de regelgeving voor de kinderopvangtoeslag.

*Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen*

In de wet Overige fiscale maatregelen 2012 zijn de volgende maatregelen opgenomen. Deze gelden voor alle toeslagen:

- uitbetalen op één bankrekening dat op naam staat van de belanghebbende;
- het verhogen van de maximale boetebedragen voor het niet of niet tijdig verstrekken van inlichtingen dan wel voor het opzettelijk of grof schuldig verstrekken van onvolledige of onjuiste gegevens.

*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.
Specifiek gericht op het terugdringen van het risico op fraude bij de gastouderopvang zijn de volgende maatregelen genomen:

- Vanaf 2010 worden eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus, aan het betalingsverkeer (kassiersfunctie) en aan de overeenkomsten tussen gastouderbureaus en ouders. Hierdoor worden de inkomsten van gastouders ook zichtbaar voor de Belastingdienst. Daarnaast worden de bedragen die gastouders in rekening brengen zichtbaar voor ouders.
- Vanaf 2010 is de professionele rol van gastouders versterkt door eisen te stellen aan de opleiding van gastouders, aan de opvanglocatie en aan de opvangpraktijk. Er wordt rechtstreeks toezicht gehouden door de GGD op de gastouders in plaats van uitsluitend op gastouderbureaus.
- Vanaf 2011 is een extra impuls gegevens aan de professionaliteit van gastouders door gegevens over gastouders en de opvanglocatie openbaar te maken in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Alleen kinderopvangvoorzieningen (naast gastouders ook dagverblijven en buitenschoolse opvang) die voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen worden opgenomen in het LRK.
- Vanaf 2012 is het niet meer mogelijk voor gastouders om kinderopvangtoeslag te ontvangen voor de uren dat deze ouders als gastouder werken.
- Vanaf 2012 moet een betaling van vraagouders aan gastouders (via het gastouderbureau) binnen twee maanden plaatsvinden.

Daarnaast zijn per 2012 de volgende meer algemene maatregelen in de kinderopvangtoeslag genomen:

- Het maximaal aantal uren toeslag dat kan worden aangevraagd per kind per maand is aangescherpt tot 230 uur voor alle opvangsoorten samen.
- Het aantal opvanguren dat in aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag wordt gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner.

- Aanvragen voor kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht zijn nog slechts beperkt mogelijk (alleen voor de maand van de aanvaag en één maand daarvoor).
- In lijn met de sociale zekerheidswetgeving wordt de boete op fraude verhoogd tot maximaal 100% van het fraudebedrag. Daarnaast krijgt betrokkene vijf jaar lang geen kinderopvangtoeslag meer indien opnieuw wordt gefraudeerd.

## 3.3 Genomen maatregelen tegen fraude door de Belastingdienst/Toeslagen

De afgelopen twee jaar heeft de Belastingdienst/Toeslagen een aantal maatregelen doorgevoerd om fraude tegen te gaan. Vooral de controle van afwijkende aanvragen is geïntensiveerd. Sinds november 2010 vindt er bij aanvragen die leiden tot uitbetaling van voorschotbedragen met terugwerkende kracht, geen uitbetaling meer plaats voordat de rechtmatigheid is gecontroleerd. Dit geldt ook voor terugwerkende-krachtaanvragen van een toeslag zonder voorschot. Tenslotte zijn zogenoemde bevreemdingposten begin 2011 met spoed alsnog gecontroleerd. Dit zijn posten waarbij over de rechtmatigheid werd getwijfeld bij het automatisch continueren van het voorschot voor 2011. De controle aan de poort is geïntensiveerd. Sinds 2011 vindt voor alle toeslagen een DigiD-BSN controle plaats. Dit betekent dat de DigiD is gekoppeld aan het burgerservice nummer van de toeslagaanvrager. Ook de bankrekeningen waarop wordt uitbetaald, worden scherper in de gaten gehouden. Vanaf april 2011 is de wijziging van een bankrekeningnummer aan een zwaardere procedure gebonden. Daarnaast worden bankrekeningnummers waar meerdere betalingen op worden gestort, gecontroleerd. In het verlengde hiervan ligt de controle op verdachte Internet Protocol(IP)-adressen waar meerdere aanvragen vandaan komen.

In 2012 ontvangt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar verwachting € 550 miljoen 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 ontvangers in 2013. Dit betekent circa € 170 miljoen aan onterecht verstrekte voorschotten. De Belastingdienst/Toeslagen heeft voor de aanpak van deze problematiek 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. Hiermee wordt getracht de harde kern van huurtoeslag aanvragers die alles terug moet betalen af te schrikken. Belastingdienst/Toeslagen heeft ook de inspanning verhoogd om de renseignering door de kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus te verbeteren. Dit is de wettelijke verplichting tot het verstrekken van bepaalde gegevens en inlichtingen aan de Belastingdienst/Toeslagen. Daardoor ontstaat weer meer dekking van gerenseigneerde jaaropgaven. Daarnaast is een actie begonnen om honderd gastouderbureaus door middel van bedrijfsbezoeken te controleren, om te kijken of hun administratie en renseignering wel klopt. Ook wordt dan gecontroleerd 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 fraudeurs aangepakt met een civiele vordering.

Fraude door het onjuist opgeven van grondslagen, zoals het aantal afgenomen uren kinderopvang, verloopt bij een bedrag boven €10.000 via de FIOD en het OM. Nieuw is dat indien deze weg vol is een vergrijpboete wordt uitgedeeld en een terugvorderingsbeschikking wordt uitgevaardigd. Er is wel een wetswijziging nodig om deze vergrijpboete op te kunnen leggen bij de definitieve toekenning van de toeslag. Indien het bedrag lager is dan €10.000 wordt vooralsnog alleen een terugvorderingsbeschikking opgesteld. Vanaf 2012 wordt bij deze laatste groep ook een verzuimboete opgelegd. Daarnaast kan ook een verzuimboete worden opgelegd indien een aanvrager geen wijziging heeft doorgegeven die van invloed is op de hoogte van het voorschot.

### 3.4 Vergelijking met sanctiebeleid van UWV/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/Toeslagen heeft de afgelopen jaren geen boete opgelegd. Dit is aan de ene kant gelegen in het feit dat de prioriteit lag bij dienstverlening, aan de ander kant doordat pas een aantal jaren na de invoering van toeslagen duidelijk werd waar de kwetsbaarheden zaten (zie par. 2.1). Inmiddels is er een reeks van maatregelen getroffen om toeslagfraude tegen te gaan, waaronder de inzet van boetes.

*Sanctiebeleid in de sociale zekerheid*
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 het recht, de hoogte of duur van de uitkering. Er is sprake van uitkeringsfraude als iemand een verandering niet doorgeeft en hierdoor een te hoge uitkering krijgt. Anders dan bij de Belastingdienst/Toeslagen 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 een boete op kan leggen.

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

Het kabinet heeft in het kader van de fraudeaanpak de bestuurlijke boetes verhoogd, naar in beginsel 100% van het benadelingsbedrag. Bij herhaling wordt betrokkene vijf jaar uitgesloten van het recht op een uitkering alsmede van het recht op kinderopvangtoeslag. Tegelijkertijd wordt de aangiftegrens voor het OM verhoogd naar €50.000 ; het OM zal bij fraude met een hoger benadelingsbedrag gevangenisstraf eisen. Fraudes met een benadelingsbedrag onder de €50.000 worden bestraft met een bestuurlijke boete. In tabel 6 en 7 is in een overzicht

[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.

aangegeven hoeveel boetes/aangiftes het UWV en de SVB de afgelopen jaren met betrekking tot uitkeringsfraude hebben opgelegd/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 6: 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 7: 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 |
| Boetebedrag (x 1 mln) | 0,9 | 1,0 | 1,1 |
| gem. per boete | 128 | 157 | 197 |

Bron: SVB

[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.

# 4 Beschrijving kwetsbaarheden en maatregelen

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

## 4.1 Kwetsbaarheden in de uitvoering

De uitvoering kent een drietal kwetsbare punten: systeemfraude, identiteitsfraude en uitbetalen op rekeningnummers(s) die niet op naam staan van de aanvrager van de toeslag.

### 4.1.1 Systeemfraude, waaronder identiteitsfraude

*Soort: Fraude*
*Toeslag: Huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, zorgtoeslag*
*Patroon*: Alle regelingen hebben te maken met systeemfraude, onder meer in de vorm van identiteitsfraude. De basispatronen daarvan zijn de volgende.

1. Klanten 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 vergoeding in, soms zo veel dat er eerder sprake is van een vergoeding voor de meewerkende aanvrager. De aanvrager kan zich in meerdere of mindere mate bewust zijn van de onjuistheid van zijn aanvraag. Dat maakt wel veel uit voor terugvordering en strafwaardigheid. In de klantbehandeling is het zeer bewerkelijk om dat onderscheid te maken.
2. Van identiteitsfraude is sprake indien een persoon zich in de systemen van de Belastingdienst/Toeslagen 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 nu primair gericht op het voorkomen van verdere schade in de vorm van onterechte uitbetalingen. Daarbij wordt zo spoedig mogelijk voorkomen dat slachtoffers schade lijden, wat kan inhouden dat "gekaapte" betalingen opnieuw moeten worden gedaan aan de werkelijk rechthebbende.
   Bij onderzoeken onder gastouderbureaus werden niet zelden DigiD's en BSN's van klanten of potentiële klanten aangetroffen. Ongetwijfeld met de bedoeling 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.

*Aanpak:*
Tegen deze mogelijkheden voor fraude zijn al de volgende maatregelen genomen:
a. Controle aan de poort van de koppeling tussen Digid en BSN. Sinds begin 2011 voor de kinderopvangtoeslag, sinds september 2011 ook voor de huurtoeslag en zorgtoeslag. Indien er geen koppeling is tussen BSN en Digid wordt de aanvraag uitgeworpen en nader onderzocht. Voor de detectie van dit soort fraude is de Belastingdienst/Toeslagen afhankelijk van signaleringen van IP-adressen en

rekeningnummers door het VTA-team van de Belastingdienst in Heerlen, van meldingen door banken en van losse signalen van slachtoffers, hun raadslieden of de politie. Op dit moment worden er geen nieuwe maatregelen voorzien. Afhankelijk van de resultaten zal worden bepaald of er aanvullende maatregelen nodig zijn.

#### *4.1.2* Bankrekening niet gekoppeld aan toeslagaanvrager.

*Soort: Fraude*
*Toeslag: HT, KOT, ZT*
Patroon:
De Awir staat toe dat de toeslag op de bankrekening wordt uitbetaald die door de aanvrager wordt aangegeven. Dat kan bijvoorbeeld de bankrekening van zijn verhuurder zijn maar ook die van een willekeurige onderneming of een buurman. De reden hiervoor was het faciliteren van de aanvrager en/of de belanghebbende bij de uitbetaling van toeslag. Het aanwijzen van een bankrekening van een derde maakt ook het zogenoemde geclusterd betalen mogelijk. De huurtoeslag wordt dan uitbetaald aan de verhuurder die slechts het restant van de huur van de huurder vroeg. Zo is de verhuurder in ieder geval van een deel van de huurpenningen verzekerd. Van de mogelijkheid om een willekeurige bankrekening aan te wijzen voor uitbetaling van de toeslag 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. Uitbetaling alleen op bankrekeningen die op naam staan van de aanvrager. Dit is geregeld in de wet Overige fiscale maatregelen 2012.
b. Als een wijziging van de bankrekening wordt doorgegeven krijgt de aanvrager eerst een brief waarin hij wordt gevraagd te bevestigen dat de gewijzigde bankrekening correct is, alvorens de wijziging wordt doorgevoerd.

### 4.2 Kwetsbaarheden in de regelgeving

De werkgroep constateert de volgende kwetsbaarheden in de regelgeving rond toeslagen:
- werken met geschat inkomen;
- werken met variabele grondslagen;
- disharmonisatie in vermogensbegrip;
- omvang huishouden;
- kwaliteit basisregistratie;
- vergoeding werkelijke kosten.

#### *4.2.1* Werken met geschat inkomen

*Soort: (mogelijk) oneigenlijk gebruik*
*Toeslag: alle*
*Patroon:*
Het werken in de actualiteit door middel van inkomensschattingen van de burger levert terugvorderingsproblemen op. Deze problemen ontstaan als burgers een te laag inkomen opgeven in hun aanvraag. Hierdoor krijgen ze een hoger voorschot dan waar ze uiteindelijk bij definitief toekennen recht op hebben. De bij voorschot teveel betaalde toeslag wordt dan in zijn geheel teruggevorderd.

Het onderwerp is voor dit IBO van belang omdat het vermoeden bestaat dat sommige aanvragers met opzet een te laag inkomen opgeven om een te hoog voorschot te incasseren. Omdat ze pas een jaar later hoeven terug te betalen en dit kunnen doen met het automatisch gecontinueerde (te hoge) voorschot voor het volgende jaar is er sprake van een eeuwigdurende renteloze persoonlijke lening.

*Tabel 8: Resultaten definitief toekennen*

| | HT | ZT | KOT | KGB |
|---|---|---|---|---|
| **nabetaling** | | | | |
| percentage aanvragers | 14% | 18% | 38% | 16% |
| bedrag | 52 mln | 179 mln | 44 mln | 48 mln |
| **geen verschil** | | | | |
| percentage aanvragers | 52% | 46% | 21% | 41% |
| **terugvordering** | | | | |
| percentage aanvragers | 34% | 36% | 41% | 43% |
| bedrag | 274 mln | 472 mln | 38 mln | 177 mln |

Er is onderzoek gedaan naar de terugvorderingen 2007-2009 op het moment van definitief beschikken, waarbij de eerste definitieve toeslag is vergeleken met de laatste voorschotbeschikking. Hieruit werd duidelijk dat ongeveer 900 miljoen euro moest worden teruggevorderd en ongeveer 225 miljoen euro moest worden nabetaald. Uit het onderzoek kwam naar voren dat terugvorderingen bij de huurtoeslag voor ruwweg 75% ontstaan door het verkeerd schatten van het inkomen. Voor 16% ontstaan zij door een niet doorgegeven wijziging van de huishoudsamenstelling. De vermogenstoets zorgt voor 5% van de terugvorderingen, en vertrokken, onbekend waarheen (VOW) voor 2%. Het saldo aan terug te vorderen huurtoeslag in september 2011 is 437,5 miljoen euro. Inmiddels onderzoeken BZK en Belastingdienst/Toeslagen gezamenlijk of het mogelijk is de terugvorderingsproblematiek terug te dringen.

*Aanpak:*

*a. Rente heffen*

Het in rekening brengen van "heffings"rente kan een extra prikkel zijn voor aanvragers om een betere schatting van hun inkomen te maken en wijzigingen in het inkomen tijdig door te geven. De bestaande wettelijke regeling maakt het mogelijk om rente in rekening te brengen als de definitieve toekenning van de toeslag leidt tot een terugvordering en deze toekenning plaats vindt na 1 juli volgend op het berekeningsjaar. Vanwege de aanloopproblemen bij de introductie van de toeslagen, is er destijds voor gekozen geen heffingsrente in rekening te brengen. Enkel een beleidsmatige aanpassing is nodig om deze rente wel in rekening te gaan brengen. Daarbij zou kunnen worden overwogen om voor wat betreft de hoogte van de rente aan te sluiten op de wettelijke rente (thans 4%) in plaats op die van de heffingsrente van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (thans 2,85%). Ook zou kunnen worden overwogen om de 1 juli datum los te laten en rente in alle gevallen waarin vastgesteld wordt dat toeslag terug betaald moet worden rente in rekening te brengen. Deze maatregelen vergen echter wel een wijziging van de Awir.

*b. Boetebeleid aanscherpen*

Een andere optie die de prikkel om een renteloze lening aan te vragen vermindert, is om het boetebeleid aan te scherpen. Het is inherent aan de systematiek van toeslagen, waarin aanvragers zelf hun inkomen voor het komende jaar moeten

schatten, dat er verschillen zijn tussen het geschatte inkomen en het uiteindelijk gerealiseerde inkomen. Echter, als er meerdere jaren achter elkaar zulke grote afwijkingen tussen het geschatte en het gerealiseerde inkomen optreden, waardoor grote delen van de toeslag steeds weer terugbetaald moeten worden, dan is dat een duidelijke aanwijzing van oneigenlijk gebruik. Wanneer een boete wordt opgelegd, wordt deze vorm van oneigenlijk gebruik minder aantrekkelijk.
De Awir biedt nu de mogelijkheid om een 'verzuimboete' op te leggen als burgers niet of te laat hun verplichting nakomen om informatie te verstrekken, waaronder de wijzigingen in hun omstandigheden die zij moeten melden die van belang zijn voor de hoogte van hun toeslag. Deze boete kan ook worden opgelegd bij overtredingen in de voorschotfase van het toeslagenproces.
De Awir biedt ook de mogelijkheid om een 'vergrijpboete' op te leggen als burgers opzettelijk of grof schuldig nalatig zijn in hun informatieplicht of opzettelijk/grof schuldig onjuiste informatie verstrekken. Deze boete kan door de Belastingdienst/Toeslagen thans alleen worden opgelegd bij een herziening van de toeslag die inmiddels definitief is toegekend. Het boetebeleid zou kunnen worden aangescherpt door het opleggen van een vergrijpboete ook mogelijk te maken bij overtredingen in de voorschotfase van het toeslagenproces.
Het is overigens ook mogelijk om de aanscherping van het handhavingsbeleid met betrekking tot het niet nakomen van informatieverplichtingen anders vorm te geven dan door beboeting of strafvervolging, bijvoorbeeld door alternatieve maatregelen zoals een verlaging of het stopzetten van de toeslag bij het niet nakomen van informatieverplichtingen. Dit past ook binnen de toegepaste lijn bij andere financiële aanspraken in de uitkeringssfeer en het ontzeggen van het recht op kinderopvangtoeslag voor een bepaalde periode bij recidive.

De Awir kent momenteel alleen bepalingen die het mogelijk maken een bestuurlijke boete op te leggen. Voor de vervolging van strafbare feiten wordt gebruik gemaakt van het commune strafrecht. De mogelijkheid wordt onderzocht om in de Awir eigenstandig (naar het voorbeeld van de Algemene wet inzake rijksbelastingen) strafrechtelijke bepalingen op te nemen met betrekking tot strafbare feiten op het gebied van de toeslagen.

c. *Schatting door Belastingdienst/Toeslagen*

Een derde mogelijkheid is om de schatting van het actuele inkomen niet langer door de burger maar door de Belastingdienst/Toeslagen te laten doen. Bij de totstandkoming van de Awir werd ook uitgegaan van deze systematiek. In de praktijk bleek deze schatting door de Belastingdienst echter niet goed uitvoerbaar.

De schatting kan worden gebaseerd op bij de Belastingdienst/Toeslagen bekende gegevens. Hierbij kan gedacht worden aan de actuele gegevens uit bijvoorbeeld de polisadministratie. Aan de hand van deze actuele loon-, pensioen- en uitkeringsgegevens zou het eventueel mogelijk zijn om ook gedurende het jaar substantiële inkomensmutaties meteen door te laten werken in de bevoorschotting van de toeslagen. Ook kan gedacht worden aan gebruik van 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/Toeslagen 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. Hierbij kan opgemerkt worden dat de Belastingdienst/Toeslagen als gevolg van de invoering in 2013 van de Wet uniformering loonbegrip (ULB) ten behoeve van de voorschotten 2013 zelf de inkomens voor 2013 zal schatten. Hierbij wordt een applicatie in het nieuwe toeslagen systeem ingebouwd waarmee de uit de ULB voortkomende daling van het verzamelinkomen voor burgers wordt verwerkt in het geschatte inkomen. De toepassing van deze applicatie is in principe eenmalig maar kan ook structureel worden gemaakt.
Op basis van een eenmalig onderzoek bij de huurtoeslag bleek overigens dat het door de Belastingdienst/Toeslagen geschatte inkomen niet altijd beter is dan het door de burger zelf geschatte inkomen. Het is wenselijk via nader onderzoek over meerdere jaren en bij alle toeslagen meer inzicht te verkrijgen in deze effecten.

*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 basis van 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 hoog voorschot op de 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.[8] 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. In hoeverre met een vangnetregeling ongewenste effecten van het afstappen van actuele inkomensgegevens kunnen worden voorkomen, zal nader moeten worden onderzocht.

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. Een derde

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

bepalende factor in de inkomenseffecten is de vraag of het vangnet ook in omgekeerde richting zou moeten werken (voorbeeld: iemand die huurtoeslag krijgt op basis van inkomen t-2, terwijl het inkomen in jaar t veel hoger ligt. Een vangnet in tegengestelde richting zou het teveel aan toeslag afromen). Als het vangnet niet in tegengestelde richting werkt, dan kost dit geld wat binnen de regelingen opgevangen moet worden, met negatieve inkomenseffecten tot gevolg. Onderzocht moet worden of dit opweegt tegen het nadeel dat er extra terugvorderingen gedaan moeten worden.

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.

### 4.2.2 Werken met andere variabele grondslagen

*Soort: (mogelijk) oneigenlijk gebruik*
*Toeslag: alle*
*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 kinderopvangtoeslag. Als aanvragers bijvoorbeeld minder uren kinderopvang gebruiken, verhuizen uit een huurwoning of gaan samenwonen, dan kan dit van invloed zijn op de hoogte van het voorschot op de toeslag. 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. Ook dit draagt bij aan de problematiek rond de grote aantallen terugvorderingen en de nabetalingen na afloop van het berekeningsjaar. En, anders dan de inkomensschatting waar een eindejaarsuitkering in december het inkomen over het hele jaar beïnvloedt, is het voor burgers 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 nu dat over teruggevorderde bedragen geen "heffings"rente in rekening wordt gebracht. Als de terugvordering op tijd betaald wordt, is ook geen invorderingsrente verschuldigd. De invorderingsrente komt pas aan de orde indien de toeslaggerechtigde de betalingstermijn van de terugvordering 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.

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 rentepercentage 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 wordt tegengegaan. 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 'heffings'rente is nu mogelijk in alle gevallen dat het voorschot afwijkt van de definitieve toekenning en deze toekenning wordt vastgesteld na 1 juli volgend op het berekeningsjaar. 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. Zie in dit verband ook paragraaf 4.2.1, onderdeel a.

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 een boete wordt opgelegd wanneer mensen wijzigingen niet doorgeven die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag, wordt deze vorm van oneigenlijk gebruik minder aantrekkelijk. Zie in dit verband ook paragraaf 4.2.1, onderdeel b.

### 4.2.3 Disharmonisatie in vermogensbegrip

Soort: (mogelijk) oneigenlijk gebruik
Toeslag:HT,
Patroon:
Een vermogenstoets houdt in dat het recht op een toeslag volledig vervalt op het moment dat de aanvrager en zijn partner of medebewoner over een bepaald vermogen beschikken. Op dit moment kent alleen de huurtoeslag een vermogenstoets. Voor dit vermogen worden ook maatschappelijke (groene) beleggingen en beleggingen meegeteld. Daarmee wordt afgeweken van de heffingsgrondslag voor 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 wil ook voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget een vermogenstoets in voeren. Voor de vaststelling van de hoogte van het vermogen voor deze vermogenstoets wordt wel aangesloten bij box 3, zij het met een extra vrijstelling van € 80.000 bovenop het heffingvrije vermogen van box 3.
De disharmonisatie in de verschillende vermogenstoetsen geeft niet zozeer aanleiding tot fraude of oneigenlijk gebruik als wel tot het maken van fouten of vergissingen door de burger. Voor de Belastingdienst/Toeslagen is het bovendien lastig dat het vermogensbegrip van de huurtoeslag niet integraal 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 (bestanddelen) van de huurtoeslag met box 3 zorgt ervoor dat het voor burgers eenvoudiger wordt het juiste vermogen op te geven in de toeslagaanvraag en dat het voor de Belastingdienst/Toeslagen gemakkelijker wordt om dit te controleren. Dat maakt misbruik en oneigenlijk gebruik moeilijker.
Huishoudens waarvan een vermogensdeel is vrijgesteld in de huidige definitie van het toetsvermogen gaan erop achteruit wanneer hun totale vermogen boven de heffingvrije 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.

### *4.2.4* Kwaliteit basisregistraties en administraties van derden

*Soort: Fraude*
*Toeslag: alle*
*Patroon:*
De basisregistraties vormen een kernelement voor effectief toezicht. Voor toeslagen zijn de volgende basisregistraties van belang: de gemeentelijke basisadministratie (GBA)[9] en de basisregistratie inkomen van de Belastingdienst. Daarnaast wordt voor het toezicht gebruik gemaakt van gegevensbestanden van de Sociale verzekeringsbank (SVB), de polisadministratie van het UWV en de polisadministratie van het College van Zorgverzekeraars (CvZ) . Deze basisregistraties c.q. administraties van derden worden kortweg ingezet om gegevens van een burger vast te leggen. De identiteit bepaalt of en in hoeverre de betreffende burger recht heeft op voorzieningen en toeslagen. De gegevens zijn echter niet in alle gevallen correct. Doordat de Belastingdienst/Toeslagen deze gebruikt voor controle is dit een kwetsbaarheid in de uitvoering. Aangezien er circa 8,5 miljoen toeslagaanvragers zijn (2011), kan een laag percentage aan fouten in de vastgelegde gegevens leiden tot te hoge of ten onrechte uitgekeerde bedragen of tot een groot aantal rechthebbenden die onterecht geen toeslag ontvangt.

*Box 1: case GBA Amsterdam*

In de Nederlandse gemeentelijke basisadministraties staan in 2011 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 mislopen doordat mensen zich aan een goede adresregistratie kunnen onttrekken om uitkerings- en andere fraude te plegen[10].

Ook 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/Toeslagen niet de enige

[9] Basisadministraties als de gemeentelijke basisadministratie wordt ingezet voor het vaststellen van de identiteit en persoonlijke omstandigheid van een individuele burger.
[10] Jacht op Spookburger, Frank Blankena, 17 juni 2011, www.binnenlandsbestuur.nl.

uitvoerder die met dit probleem kampt. Ook het UWV en controle- en opsporingsdiensten binnen de sociale zekerheid hebben informatie uit de GBA 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.

*Afhankelijkheid van administraties die beheerd worden door derden*
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 administraties met huurgegevens van woningbouwcorporaties en particuliere verhuurders, de verzekerdenadministratie van zorgverzekeraars, de administraties met jaaroverzichten van de kinderopvanginstellingen en die van banken voor het aanleveren van financiële gegevens van de aanvrager. Met deze organisaties heeft de Belastingdienst/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, kwaadwillenden 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. Gedurende het jaar worden bijna een half miljoen afwijkingen van de geleverde gegevens geconstateerd. Dergelijke aantallen noodzaken de Belastingdienst/Toeslagen om op basis van ervaring te bepalen welke afwijkingen daadwerkelijk onderzocht moeten worden. Wanneer bij controle navraag wordt gedaan, een arbeidsintensieve handmatige handeling, blijkt de bewering van de aanvrager toch vaak te kloppen.

*Aanpak*
Instanties die een basisregistratie of administratie beheren zouden verplicht moeten worden samen te werken met instanties die daarvan gebruik maken. Onvolkomenheden in de gegevens kunnen dan eerder worden opgelost door elkaar te wijzen op fouten. Het mes snijdt hier aan twee kanten; de overheid beschikt over de juiste gegevens voor het uitvoeren van haar taken en de controle daarop en de burgers worden niet te dupe van inadequate basisregistraties of administraties. Hierdoor kan voorkomen worden dat er ten onrechte geen huurtoeslag wordt uitgekeerd doordat er onterecht meerdere personen op een zelfde adres staan ingeschreven. Daarnaast levert het voor de betrokken instanties een financieel voordeel op om de basisregistratie of administratie op orde te hebben. Buiten dit onderzoek valt waarom overheidsorganisaties verschillend omgaan met het actueel houden hiervan. Het actueel houden kan de maatschappij veel kosten besparen. Hierdoor kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat er onterecht toeslagen of uitkeringen worden uitgekeerd.

*Box 2: case disharmonisatie begrip omvang huishouden in relatie tot basisadministratie*

De aanvrager doet een aanvraag voor een huishouden. Huishouden wil zeggen een samenlevingsverband van de aanvrager met zijn eventuele partner. In het geval van de huurtoeslag tellen medebewoners mee. Het inkomen van de partner en medebewoners telt namelijk mee als toetsingsinkomen wat vaak een lager recht tot gevolg heeft. Een meerpersoonshuishouden heeft vaak recht op een hogere toeslag. Daarbij komt dat in de huurtoeslag een aantal disharmonisaties zit inzake het huishouden. Naast het meetellen van medebewoners gelden uitzonderingen op het meetellen van leden van het huishouden Hier is sprake van een combinatie van 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.11 Een niet kwalificerende verblijfsstatus van één van de leden van het huishouden verhindert een toeslag voor het gehele huishouden. In internationale verhoudingen is de huishoudsituatie moeilijk te verifiëren.

### 4.3 Vergoeding van werkelijke kosten

*Soort: Fraude*
*Toeslag: Kinderopvangtoeslag, Huurtoeslag*
*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 onafhankelijk van de daadwerkelijk gemaakte kosten (kindgebonden budget). Voordeel van het baseren van een toeslag op daadwerkelijk gemaakte kosten 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/Toeslagen zelf niet beschikbaar zijn. Deze informatie moet uitgevraagd worden bij de aanvrager van de toeslag dan wel bij de verhuurder of 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:

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

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 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 eerder aanleiding om in het IBO-rapport "Vereenvoudiging toeslagen" forfaitering van het huurbegrip voor te stellen. De werkelijke huur doet er dan niet meer toe. De toeslag wordt dan 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. Overigens is de indruk in de uitvoering dat bij de huurtoeslag, afgezien van systeemfraude, geen sprake is van grootschalige fraude. Wel zijn er twee onderdelen waarbij het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik groot is:

a. *Onderscheid kale huur/servicekosten.* Er zijn vier soorten servicekosten die via de huurtoeslag al dan niet deels worden vergoed[12] tot een maximum van € 12 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

De hoogte van de kinderopvangtoeslag is onder andere gebaseerd op het aantal afgenomen uren kinderopvang en de betaalde uurprijs tot een bepaald maximum. De controle door de Belastingdienst/Toeslagen gebeurt op deze onderdelen op basis van risicoselectie ex ante en altijd ex post op basis van door kinderopvanginstellingen verstrekte overzichten. Het feit dat de kinderopvangtoeslag gebaseerd is op werkelijke kosten, brengt risico's met zich mee.

In de eerste plaats moet gecontroleerd worden of ook daadwerkelijk sprake is van kinderopvang. Startpunt daarbij is het contract tussen kinderopvangorganisatie en ouder. Een contract wil echter niet in alle gevallen zeggen dat er daadwerkelijk

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

(voor alle uren uit het contract) een dienst wordt verleend. Met name in de gastouderopvang bleek in het verleden sprake van een contract terwijl feitelijk geen kinderopvang werd verleend. Dit deed zich vooral voor als gastouder en vraagouder familie van elkaar waren. In 2010, 2011 en 2012 zijn diverse maatregelen genomen om de gastouderopvang te professionaliseren en fraude bij de gastouderopvang terug te dringen. Hierdoor is de fraudegevoeligheid bij de gastouderopvang sterk afgenomen. Zolang de hoogte van de toeslag afhankelijk is van een feitelijk verleende dienst, zal controle door de Belastingdienst echter de nodige inspanningen blijven vragen.

In de tweede plaats moet worden gecontroleerd of de kinderopvang ook daadwerkelijk leidt tot kosten voor de vraagouder. In de praktijk wordt soms gezocht naar wegen om de kosten van kinderopvang voor vraagouders te minimaliseren en deze af te wentelen op de overheid via een hogere toeslag. Daarbij is de hoogte van de kosten soms moeilijk vast te stellen omdat kinderopvangorganisaties bijvoorbeeld achteraf terugstortingen doen op eerdere betalingen, of kortingsbonnen verstrekken aan ouders die kunnen worden verzilverd bij de plaatselijke middenstand. De toeslag is een tegemoetkoming in de kosten, hetgeen impliceert dat die kosten er dus wel moeten zijn. Kortingsfiguren in de vorm van terugstortingen of kortingsbonnen moeten dus in mindering worden gebracht op de voor de toeslag kwalificerende kosten. Dit is voor de uitvoeringspraktijk een ingewikkelde kwestie.

*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 het uitgangspunt van compensatie voor daadwerkelijke gemaakte kosten. Dit vergt vergaande beleidsmatige aanpassingen. Bij de kinderopvangtoeslag betekent het normeren van de uurprijs of het aantal opvanguren een stelselherziening, die mogelijk verstrekkende gevolgen voor de kinderopvangmarkt en de participatiebeslissing heeft. 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 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. Beide worden hieronder toegelicht.

a. **Normering servicekosten huurtoeslag**
Het is mogelijk in de huurtoeslag te werken met een bepaald genormeerd bedrag aan servicekosten, ongeacht de werkelijke servicekosten. Omdat ouderen gemiddeld genomen meer servicekosten maken dan huishoudens jonger dan 65 jaar, ligt het voor de hand om de genormeerde servicekosten voor ouderen hoger vast te stellen. Er gaat circa € 80 miljoen om in de huurtoeslag voor servicekosten. Deze middelen kunnen worden gebruikt om een genormeerde bijtelling in verband met servicekosten te geven. Dit voorstel is budgettair neutraal bij een bijtelling op de rekenhuur voor huishoudens jonger dan 65 van 9 euro per maand, en een bijtelling van 12,25 euro per maand voor huishoudens ouder dan 65.

Bij deze vormgeving ondervindt ruim 57% van de huishoudens met huurtoeslag een positief inkomenseffect, bijna 4% geen inkomenseffect en ongeveer 39% een nadelig inkomenseffect. De positieve inkomenseffecten treden op bij mensen die momenteel geen of nauwelijks servicekosten opgeven, de negatieve inkomenseffecten bij mensen die juist veel servicekosten opgeven.

*Tabel 9: effect normering servicekosten huurtoeslag*

| 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% |

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

b. **Normering huurprijs**

Het voorstel voor normering van de betaalde huur is budgettair neutraal bij een genormeerde huur van tussen de 360 euro en 380 euro. 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.

*Tabel 10: effect normering 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 |

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

c. **Normering uurprijs kinderopvang**
Het voorstel is om bij de berekening van de kinderopvangtoeslag niet meer uit te gaan van de feitelijk betaalde uurprijs, maar om de kinderopvangtoeslag te baseren op een genormeerde uurprijs, ongeacht de werkelijke uurprijs.
De variant is budgettair neutraal bij de volgende genormeerde uurprijs :

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

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

*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 euro betekent dit dat er circa 250 euro minder toeslag uitgekeerd wordt. Hier staat tegenover dat mensen die onder de normuurprijs zitten er juist op vooruit gaan.

*Tabel 11: effect uurprijs kinderopvangtoeslag*

| 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 |

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

d. **Normering kinderopvang**
Het is mogelijk het de kinderopvangtoeslag te baseren op een genormeerd kostenbedrag, ongeacht de werkelijke kosten. Dat wil zeggen dat zowel de uurprijs als het aantal opvanguren wordt genormeerd. Dit betekent dat niet meer getoetst (kan) worden hoeveel gebruik iemand maakt van kinderopvang, en dat mensen die nu geen gebruik maken van kinderopvang ook recht krijgen op toeslag. Dit terwijl recentelijk de relatie tussen kinderopvangtoeslag en arbeidsparticipatie juist is versterkt door het aantal uren dat in aanmerking komt voor toeslag te koppelen aan het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner. 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 of heffingskorting. De genormeerde toeslag is budgettair neutraal bij een verhoging van het maximale deel van de inkomensafhankelijke IACK van 1.110 euro naar 7.000 euro. Het opbouwpercentage wordt verhoogd naar 20%.

*Inkomenseffecten*
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 miljoen huishoudens) gaat er meer dan 5% op achteruit. Voor lage en in mindere mate middeninkomens wordt formele kinderopvang hierdoor duurder (gemiddeld minimum uurloon bedraagt ca. 8 euro terwijl de gemiddelde uurprijs voor kinderopvang ca. 6 euro bedraagt). Zij ontvangen momenteel meer toeslag dan zij in dit voorstel aan genormeerde toeslag zouden ontvangen. Daar staat tegenover dat circa 25% er meer dan 5% op vooruit gaat. Het gaat hierbij ondermeer om mensen die nu geen gebruik maken van formele kinderopvang.

*Tabel 12: effect normering kinderopvangtoeslag*

| **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 |

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

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 wordt 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 efficiënt en minder op de klant gericht aanbod van kinderopvang.
Zoals aangegeven in de brede heroverweging kindregelingen[13] 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

[13] IBO Toeslagen: Kamerstuk 2009-2010, 31580, nr. 3, Tweede Kamer.

aanbodgefinancierde markt zou daarom eerst 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 basisregistratie en verhuurders te 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 administratie kan worden geborgd door bijvoorbeeld van instellingen een accountantsverklaring te vragen.
Het zal hierdoor 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. Dit zal vooral het geval zijn wanneer de kwaliteit van de basisregistratie onvoldoende is. Als de kwaliteit van de basisregistratie 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 basisregistratie gegarandeerd kan worden.

# Bijlage 1: Taakopdracht

**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/Toeslagen die onderdeel zijn van de toeslagketen (FIOD, B/CA, kantoor buitenland en regiokantoren voor wat betreft terugvordering).
- Instellingen en organisaties die aan de Belastingdienst/Toeslagen 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:

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.

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

**Bijlage 3: lijst van geïnterviewden**

- [redacted] van het persoonsregister, gemeente Amsterdam
- [redacted] van het onderdeel Handhaving, daarbij nog aanvullende aandachtsgebieden als [redacted]
- [redacted] Raad van Bestuur, is verantwoordelijk voor [redacted]
- [redacted] Toeslagen, Belastingdienst
- [redacted], gemeente Den Haag.

## Bijlage 4: Verdieping van de huidige cijfers over terugbetalingen 2011

In mei dit jaar is onderzoek gedaan naar de oorzaak van terugvorderingen 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%.

**Bijlage 5: Beschrijving van de verschillende toeslagen**

| 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>4,7 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** [14] | € 58 miljoen | € 100 miljoen | € 37 miljoen | € 18 miljoen |

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

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Procesbeschrijving van voorschot tot definitief toekennen**[15] | Aanvraag leidt tot voorschot dat vóór 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.[16]<br><br>M.i.v. 2012 hogere boetes en m.i.v. 2013 boetes bij opzet en grove schuld[17]. | 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. |

[15] weergegeven is het wettelijke regime ingevolge de Awir. In de praktijk verloopt het proces o.m. door toezichtacties trager
[16] alleen voor de KOT
[17] 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 6: Boetebeleid Toeslagen**

De Belastingdienst/Toeslagen 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