



MEMO

Inventarisatie maatregelen voor een fraudebestendiger toeslagenstelsel

Aanleiding

Door SZW is Fin verzocht een inventarisatie te maken van welke maatregelen het toeslagenstelsel fraudebestendiger en eenvoudiger kunnen maken. Het doel van deze memo is dan ook om zoveel mogelijk maatregelen te verzamelen en hier een prioritering in aan te brengen.

Inleiding

Voorafgaand aan deze inventarisatie dient te worden opgemerkt dat de fraude met toeslagen erg mee valt. Het toeslagenstelsel is echter een stelsel waarin veel geld wordt rondgepompt. Toeslagen zijn niet gericht op louter de huishoudens met de minste draagkracht maar komen ook ten goede aan de middeninkomens. Zo ontvangen circa 3,5 miljoen huishoudens de zorgtoeslag. Waardoor de fraudegevallen op het geheel gezien beperkt zijn, maar absoluut gezien forse bedragen en aantal huishoudens betreffen. Desalniettemin blijkt onder andere uit controles door de Auditdienst Rijk dat de fraude met en het aantal terugvorderingen bij toeslagen elk jaar binnen de toegestane marges valt.

Al genomen fraudemaatregelen

Verder zijn er de afgelopen tijd al veel extra fraudemaatregelen genomen. De effecten van deze maatregelen zijn in verband met het korte tijdsbestek sinds de invoering echter nog niet zichtbaar.

Met ingang van 1 januari 2014 gelden de volgende maatregelen die fraude met toeslagen moeten tegengaan:

Inlichtingen

@minfin.nl

Datum

24 maart 2014

Rubriek

Inventarisatie maatregelen voor een fraudebestendiger toeslagenstelsel

Auteur

Van

- De termijn om te beslissen over een nieuwe aanvraag wordt verlengd van acht naar dertien weken. Deze termijn kan nogmaals met dertien weken verlengd worden.
- Er wordt geen voorschot verleend als de Belastingdienst onvoldoende informatie heeft over de aanvrager.
- Er wordt geen voorschot verleend aan iemand die in de vijf jaar vóór de aanvraag strafrechtelijk is veroordeeld of aan wie een vergrijpboete is opgelegd. Hetzelfde geldt bij strafrechtelijke veroordeling en vergrijpboetes van de partner of de medebewoner.
- Er wordt geen voorschot verleend bij aanvragen met terugwerkende kracht.
- Er wordt geen voorschot verleend indien de belanghebbende, zijn partner of een medebewoner niet of niet tijdig aangifte inkomstenbelasting heeft gedaan.
- Bij gerede twijfel aan woon- of verblijfplaats (vertrokken onbekend waarheen of adres in onderzoek) wordt de uitbetaling van een voorschot stopgezet.
- Bij stop-en-betalacties (ANPR-acties) kan een auto ook van de weg worden gehaald voor openstaande toeslagschulden.
- Per 1 december 2013 is de éénbankrekeningmaatregel ingevoerd.

Frustraties van het toeslagenstelsel

Naast invoering van de voorgenoemde maatregelen gaat het toeslagenstelsel echter gepaard met een aantal frustraties. Deze frustraties zijn ten eerste in de 'eigen verantwoordelijkheid van de burger' gelegen. De burger moet bij de aanvraag van een toeslag vooraf een inschatting maken van het inkomen, het gebruik van kinderopvang, betaalde huur, etc. Dit betekent dat het toeslagenstelsel er vanuit gaat dat burgers goed op de hoogte zijn van hun eigen inkomen en proactief contact opnemen met de Belastingdienst wanneer er wijzigingen optreden in de persoonlijke situatie. De praktijk leert echter dat van de burger teveel wordt gevraagd. Dit kan leiden tot grote nabetalings- en terugvorderingen waar vaak onvoldoende adequate sancties op staan en onvoldoende terugvorderingmogelijkheden voor zijn omdat van een 'kale kip' niet valt te plukken. Een andere frustratie van de uitvoering is dat opzet en/of fraude nog steeds lastig te bewijzen valt. Ten slotte is de politieke gevoeligheid van toeslagen onder de frustraties te scharen.

Oorzaken problematiek toeslagenstelsel

Naast de voorgenoemde maatregelen zijn er dan ook een vijftal oorzaken van de toeslagen problematiek aan te wijzen die gelegen zijn in het stelsel:

- 1) Voorschotsystematiek op basis van actuele gegevens
- 2) Onvoldoende heldere contra-informatie (op te lossen door normering / forfaitering)
- 3) Complexiteit (veel grondslagen + wijzigingen met als gevolg fraude, oneigenlijk gebruik en fouten)
- 4) Massaliteit, daardoor kleine pakkans, nodigt uit tot fraude
- 5) Beperkte terugvorderingmogelijkheden m.n. in verband met de groep toeslaggerechtigden (vaak 'kale kippen') en in verband met beperkte invorderingsmogelijkheden in het buitenland

Uit de praktijk blijkt dat de fraude met name voorkomt bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. Deze toeslagen zijn gebaseerd op de werkelijk gemaakte kosten. Zowel burger als instelling of verhuurder kunnen baat hebben bij het doorgeven van verkeerde informatie over de betaalde huur en het gebruik van kinderopvang waardoor deze toeslagen inherent zijn aan fraudegevoelig.

In dit memo zullen als inventarisatie een aantal maatregelen c.q. aanbevelingen uit de eerder gedane onderzoeken waaruit het IBO-rapport 'Vereenvoudiging toeslagen' uit 2009 en het NIBO-rapport 'Fraudebestendigheid toeslagen' uit 2011 voort zijn gekomen, uiteen worden gezet. Hierbij worden ook de voor- en nadelen van de maatregelen aangehaald en zal er een score wat betreft de fraudebestendigheid worden gegeven. Vervolgens wordt er voor zover mogelijk aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid, de effecten op het beleid en wordt er ingegaan op de budgettaire effecten.

Maatregelen

Naar aanleiding van de in de rapporten signaleerde kwetsbaarheden zijn een aantal potentiële maatregelen onderzocht die zouden kunnen leiden tot een toeslagenproces dat beter bestand is tegen fraude. Verder is er geïnventariseerd of er nog andere maatregelen zijn die het toeslagenstelsel fraudebestendiger kunnen maken. De inventarisatie waartoe wij zijn gekomen wordt hierna op basis van wenselijkheid uiteengezet.

1. Zorgtoeslag

- 1a. Afschaffen van de zorgtoeslag (verkleinen van de kring van toeslaggerechtigden);
- 1b. Aanvragen zorgtoeslag via de zorgverzekering.

2. Normeren van grondslagelementen

- 2a. Normeren van de huurprijs, servicekosten, aantal uur kinderopvang en een vaste uurprijs kinderopvang;
- 2b. Afschaffen van de servicekosten;
- 2c. Fixatie huishoudenpositie.

3. Kinderopvang

- 3a. Gastouderopvang kinderopvang afschaffen;
- 3b. Kinderopvangtoeslag door de gemeente laten uitkeren;
- 3c. Kinderopvangtoeslag aanbod gefinancierd.

4. Kindgebonden budget

- 4a. Kindgebonden budget in kinderbijslag integreren;
- 4b. Uitzonderingen kindgebonden budget (voor 16- en 17- jarigen) afschaffen.

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

6. Uitkeren 90% van voorschot

7. Buitenland

- 7a. Geen voorschot voor toeslaggerechtigden niet woonachtig in Nederland tenzij een inkomensverklaring van de buitenlandse belastingdienst;
- 7b. Europese gegevens uitwisseling.

8. Maximaal verrekenen

9. GBA

- 9a. Woonplaats- en identiteitsfraude voorkomen door overeenstemming feitelijke situatie met het GBA;
- 9b. Samenwerking beheerders en gebruikers van basisregistraties.

10. Geleidelijker afbouw inkomensafhankelijke traject huurtoeslag

11. Beperking terugwerkende kracht

1. Zorgtoeslag

1a. Afschaffen van de zorgtoeslag (verkleinen van de kring van toeslaggerechtigden)

De problemen met het huidige stelsel kunnen worden opgelost door daar waar sprake is van het rondpompen van geld over te gaan tot "balansverkorting" en daar waar toeslagen onmisbaar zijn voor het realiseren van het beleidsdoel een scherpere keuze te maken voor eenvoud en fraudebestendigheid.

Concreet betekent dit dat de zorgtoeslag wordt afgeschaft. De nominale premie kan dan sterk worden verlaagd. Het volume aan toeslagontvangers neemt hierdoor sterk af. De fraudegevoeligheid verminderd doordat de band met de directe kosten wordt doorgesneden. Ook zal de problematiek van de onjuiste bevoorschotting sterk worden gereduceerd en ontstaat een stelsel dat minder belastend is voor burger en uitvoering.

1b. Aanvragen zorgtoeslag via de zorgverzekering

In plaats van de verantwoordelijkheid bij de burger neer te leggen om een zorgtoeslag aan te vragen en het inkomen te schatten zou geregeld kunnen worden dat de aanvraag van een zorgtoeslag via de zorgverzekering loopt. Op deze manier weet de Belastingdienst/Toeslagen zeker dat de aanvrager verzekerd is en wordt dit frauderisico uitgesloten. Als het laatst bekende inkomen bij de Belastingdienst vervolgens wordt gebruikt om de toeslag wel of niet toe te wijzen, komt de burger er zelf niet meer aan te pas. Het gegeven "verzekerd zijn" wil echter niet zeggen dat de verzekerde ook daadwerkelijk zijn verzekering heeft betaald. Het aantal wanbetalers en het aantal terugvorderingen in verband met een verkeerd geschat inkomen wordt hiermee waarschijnlijk dan ook niet teruggedrongen.

2. Normeren van grondslagelementen

2a. Normeren van de huurprijs, servicekosten, aantal uur kinderopvang en vaste uurprijs kinderopvang

Bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag 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 en contra-informatie moet worden gevraagd bij derden. Om dit handhavingrisico terug te dringen kunnen beide toeslagen worden genormeerd. Normering houdt voor de huurtoeslag in dat de in aanmerking te nemen huur en -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 wellicht ook het werkelijke aantal opvanguren. Bij normering is sprake van een stelselwijziging met omvangrijke inkomenseffecten.

Het normeren van de uurprijs zorgt ervoor dat elke ouder dezelfde maximale vergoeding per uur ontvangt onafhankelijk welke prijs er daadwerkelijk voor in rekening wordt gebracht. Dit geeft voor de burger duidelijkheid, is eenvoudiger voor de uitvoering en verkleint de kans op fraude en oneigenlijk gebruik. Ook worden marktpartijen met een hoger uurtarief dan het genormeerde tarief gestimuleerd de tarieven te verlagen. Normering van de uurprijs zorgt voor een verlaging van de uitvoeringskosten van de Belastingdienst met circa € 0,5 mln. per jaar.

Anderzijds kan van het werken met een genormeerde uurprijs echter ook een verkeerde prikkel uitgaan. Ouders kunnen namelijk in samenwerking met de kinderopvangbedrijven hun contracten in uren uitbreiden met gelijktijdige verlaging van de uurprijs. Daardoor verdienen zij met de ontvangen toeslag op ieder kinderopvanguur zolang de feitelijke uurprijs daarvan onder de genormeerde uurprijs ligt. Indien het aantal afgenomen kinderopvanguren met 3% stijgt, kost dit € 75 mln.

2b. Afschaffen van de servicekosten

Als eventueel alternatief voor bovengenoemd voorstel om huurtoeslag vast te stellen op basis van een genormeerde huur stelt het IBO voor de servicekostencomponent uit de subsidiabele huur te schrappen. Inkomenseffecten die hierdoor ontstaan kunnen worden gemitigeerd door een lagere basishuur te berekenen, dan wel door in plaats van de feitelijk doorberekende servicekosten een forfaitair bedrag vast te stellen dat mee wordt gerekend met subsidiabele huur.

2c. Fixatie huishoudenpositie

De huishoudenpositie kan veranderen gedurende het toeslagjaar. In de huidige situatie wordt van toeslaggerechtigden verwacht dat zij deze wijzigingen bij de Belastingdienst/Toeslagen doorgeven. De praktijk leert echter dat wijzigingen in de persoonlijke situatie in veel gevallen niet worden doorgegeven. Dit leidt tot grote nabetalingen en terugvorderingen. Door de huishoudenpositie op een vast peilmoment te fixeren worden deze mutaties en de fraude door het niet doorgeven van wijzigingen voorkomen. Een nadeel is echter dat de toeslag niet meer aansluit op de actuele omstandigheden waardoor een vangnet voor schrijnende gevallen is vereist.

3. Kinderopvang

3a. Gastouderopvang kinderopvang afschaffen

De gastouderopvang is een zeer fraudegevoelig onderdeel van de kinderopvang waarvoor een toeslag kan worden aangevraagd. Door deze vorm van kinderopvang niet meer in aanmerking te laten komen voor kinderopvangtoeslag is er én minder toezicht nodig wat aan uitvoeringskosten bij de Belastingdienst wordt bespaard én gaat gepaard met minder fraude. Wel treden er door deze maatregel hoogstwaarschijnlijk inkomenseffecten op.

3b. Kinderopvangtoeslag door de gemeente laten uitkeren

Door de kinderopvangtoeslag geheel van het rijk over te hevelen naar gemeentes kan er veel beter toezicht worden gehouden. Aangezien uit de praktijk blijkt dat veel fraude in de toeslagen gebeurt bij de kinderopvangtoeslag omdat het hier om grote bedragen gaat, zou dit uit fraudeperspectief een zeer effectieve maatregel zijn. Voor nader onderzoek kan naar het systeem zoals ze dit in Zweden hanteren, worden gekeken.

3c. Kinderopvangtoeslag aanbod gefinancierd

Bij de heroverweging toeslagen is een variant uitgewerkt waarvan de kerngedachte is dat de toeslag in de vorm van een subsidie wordt uitgekeerd aan de kinderopvanginstelling. Ouders betalen nog wel inkomensafhankelijke eigen bijdrage. De variant leidt tot een sterk denivellerend inkomensbeeld. De marginale druk voor midden en hogere inkomens daalt terwijl hij voor lagere inkomens stijgt. De arbeidsparticipatie van weinig verdienende (meestal) moeders neemt af. De marktwerking uit het huidige stelsel blijft gehandhaafd: ouders kiezen zelf bij welke aanbieder hun kind wordt opgevangen en aanbieders concurreren met elkaar voor het aanbieden van opvang. Uiteraard kan ook worden gekozen voor volledig publieke bekostiging. Dat leidt dan wel tot meerkosten en dekkingsvraag.

4. Kindgebonden budget

4a. Kindgebonden budget in kinderbijslag integreren

Door het kindgebonden budget in de kinderbijslag te integreren wordt het inkomensafhankelijk gemaakt. Dit kan een besparing opleveren omdat geld wordt weggehaald bij midden en hogere inkomens. Verder is deze maatregel enerzijds aantrekkelijk omdat de kindregelingen hiermee worden teruggebracht en dit een vereenvoudiging inhoudt en anderzijds om het aantal toeslagen terug te dringen waarmee een vermindering van terugvorderingen en fraude gepaard gaat.

4b. Uitzonderingen kindgebonden budget (voor 16- en 17- jarigen) afschaffen

Het kindgebonden budget heeft een uitzondering voor ouders van 16 en 17 jarigen die voor deze kinderen geen kinderbijslag ontvangen (bijvoorbeeld omdat zij niet genoeg uren school genieten of studiefinanciering ontvangen). Als zij echter toch voldoen aan de voorwaarden voor het kindgebonden budget omdat ze niet meer dan een bepaald eigen inkomen per kwartaal hebben, maken de ouders toch aanspraak op kindgebonden budget. De SVB voert hiervoor ieder kwartaal een toets uit. Door deze uitzondering af te schaffen, wordt er bespaart op de uitvoeringslasten van het SVB, op fraude bij het kindgebonden budget en behelst het een vereenvoudiging van het kindgebonden budget.

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

Een optie is om 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 al in een eerder stadium is vastgesteld middels een aanslag IB of vastgesteld belastbaar loon (meest actuele BRI-inkomensgegevens). Deze inkomensinformatie is 1,5 tot 2 jaar oud. Het nadeel is dat het door de belastingdienst voor de toeslagberekening gehanteerde inkomen niet langer naadloos aansluit bij de actuele draagkracht van de burger. Dit kan met name bij plotselinge inkomensstijging (student gaat werken) of inkomensdaling (iemand wordt werkloos) een probleem zijn. Bij een budgettaire neutrale invoering leidt de optie tot forse inkomenseffecten. Voor de grootste uitschieters zou een vangnet kunnen worden geïntroduceerd, vergelijkbaar met het vangnet dat ooit in de huursubsidie bestond, die ook de t-2-methodiek kende.

Onderzocht zou verder kunnen worden of het zinvol is het voorschot vast te stellen op t-2 en de afrekening te baseren op het inkomen in t, met een sociale leenfaciliteit als vangnet. De BD geeft hierbij overigens aan dat het werken met twee stelsels inkomen (t-2 en actueel inkomen) zo complex is dat het voor de belastingdienst niet uitvoerbaar zal blijken te zijn.

6. Uitkeren 90% van voorschot

De toeslagen worden nu bij voorschot volledig uitgekeerd op het moment dat de uitgaven moeten worden gedaan. Het blijkt echter dat huishoudens vaak hun inkomen te laag inschatten, waardoor veel terugvorderingen ontstaan. Om deze problematiek tegen te gaan kan worden overwogen om 90% van de toeslag uit te keren als voorschot, waarbij de laatste 10% wordt uitgekeerd bij definitieve toekenning. Meer mensen zullen prettig verrast worden door een nabetaling, minder mensen zullen worden geraakt door een terugvordering. Dit voorstel kent echter ook belangrijke nadelen. In de eerste plaats wordt deels afgestapt van het actualiteitsprincipe. In de tweede plaats krijgen bijna alle burgers na afloop van het jaar met een verschil tussen voorschot en definitieve berekening te maken, terwijl dit nu voor slechts 50% van de zorg- en huurtoeslagontvangers het geval is.

7. Buitenland

7a. Geen voorschot voor toeslaggerechtigden niet woonachtig in Nederland tenzij een inkomensverklaring van de buitenlandse belastingdienst

Met deze maatregel dient een toeslaggerechtigde eerst een verklaring van de belastingdienst in het land waar hij woonachtig is aan de Belastingdienst/Toeslagen te overleggen alvorens zij over gaan tot het uitkeren van een toeslagvoorschot. Dit beperkt de export- en frauderisico's. Vervolgens is er minder toezicht vereist. Mogelijk is deze maatregel wel discriminatoir of in strijd met het Europese recht.

7b. Europese gegevens uitwisseling

Omdat Nederland niet het enige land is waar dit type fraude plaatsvindt, zou er op Europees niveau de uitwisseling van informatie, fraudesignalen en risicoanalyses kunnen worden intensifieert, om dit soort praktijken aan banden te leggen. Door uitwisseling en samenwerking met de lidstaten kunnen nieuwe vormen van frauduleus handelen sneller bekend worden en kan over en weer worden geleerd over een effectieve aanpak ervan. Een nadeel hiervan is echter dat het een zeer tijdrovende aangelegenheid is alvorens een dergelijke gegevensuitwisseling geregeld is.

8. Maximaal verrekenen

Om het aantal terugvorderingen terug te dringen zou een maatregel ingevoerd kunnen worden waardoor het mogelijk wordt om het bedrag aan terugvordering met alle toeslagvoorschotten waar een toeslaggerechtigde recht op heeft, te verrekenen. In de huidige situatie kan een terugvordering zorgtoeslag enkel met een voorschot zorgtoeslag worden verrekend en niet met een voorschot huur- of kinderopvangtoeslag. Door dit los te laten, krijgt de Belastingdienst veel ruimere verrekenmogelijkheden waardoor de terugvorderingen eerder voldaan zijn. Dit scheelt in de uitvoeringskosten. Hierdoor kunnen wel problemen met de beslagvrije voet ontstaan.

9. GBA

9a. Woonplaats- en identiteitsfraude voorkomen door overeenstemming feitelijke situatie met het GBA

Uit ervaring bij de uitvoering blijkt dat de gegevens zoals vermeld in het GBA niet altijd overeenkomen met de feitelijke situatie. Inschrijving in het GBA is echter de sleutel tot het aanvragen van een toeslag omdat men daardoor een DigiD toegewezen krijgt. Onderzocht zou kunnen worden of het mogelijk is iets aanvullends te doen aan de problematiek van fraude bij alleenstaande ouders; denk bijvoorbeeld aan de jonge vaders die zich op papier op het adres van hun ouders inschrijven opdat de partner in aanmerking komt voor alleenstaande oudervoordelen en voordelen in de kinderopvangtoeslag (Bronckhorst commotie). Dit is overigens niet iets wat de Belastingdienst kan doen.

9b. Samenwerking beheerders en gebruikers van basisregistraties

De basisregistraties vormen een kernelement voor effectief toezicht van de Belastingdienst/Toeslagen. Niet alle gegevens die de Belastingdienst nodig heeft voor het toezicht zijn tot op heden voorhanden in de GBA. Dit zou kunnen worden uitgebreid met gegevens over financiële relaties. De verwachte kosten van invoering bij de gemeenten zijn naar verwachting echter zo hoog dat deze maatregel in ieder geval geen besparing oplevert. Voorts wordt niet verwacht dat andere partijen dan de Belastingdienst gebruik zullen gaan maken van de voorziening; hetgeen een vereiste is om van een basisadministratie te mogen spreken.

10. Geleidelijker afbouw inkomensafhankelijke traject huurtoeslag

De systematiek achter de afbouw van de huurtoeslag kan worden aansloten bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, waarbij vanaf een minimuminkomensniveau de toeslag met een vast percentage van het inkomen daalt, naarmate het inkomen toeneemt. Dit zou de begrijpelijkheid van de huurtoeslag ten goede komen en betekent een harmonisatie met de overige toeslagen en dus een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel. Het IBO heeft twee mogelijkheden uitgewerkt om deze aanpassing budgettair neutraal te maken: a. via een verhoging van de basishuur en b. via een verhoging van de marginale druk. Beide varianten hebben nadelige effecten op respectievelijk de koopkracht van lage inkomens of de participatie.

11. Beperking terugwerkende kracht

Voor de kinderopvangtoeslag is eerder een aantal maatregelen getroffen om fraude aan te pakken. Een van de getroffen maatregelen was het beperken van de aanvraag met terugwerkende kracht. Per 1 januari 2014 is de mogelijkheid om kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht aan te vragen beperkt tot de lopende maand en de drie voorafgaande maanden beperkt. Een vergelijkbare beperking zou geïntroduceerd kunnen worden voor de zorg- en huurtoeslag en voor het kindgebonden budget.