



Aan

Werkgroep misbruik oneigenlijk gebruik Toeslagen 2011

memo

Samenvatting voorstellen inzake Toeslagen

Inspectie der Rijksfinanciën

Inlichtingen

T 070
F 070
@minfin.nl

Datum
31 augustus 2011

Auteur

In deze samenvatting is een overzicht gemaakt van de tot dusver voor het NIBO misbruik en oneigenlijk gebruik Toeslagen relevante voorstellen. Het gaat hier om het IBO Toeslagen 2009, de Heroverwering Toeslagen 2010 en de Fraudebrief 2011.

IBO Toeslagen 2009 SAMENVATTING

In de afgelopen jaren is gebleken dat de uitvoering van de toeslagen veel problemen kent. Deels had dit te maken met (eenmalige) aanloopproblemen, en deels ligt de achtergrond in het meer of minder complexe karakter van de regelingen. Dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) heeft zich vooral gericht op de mogelijkheden die er zijn om de regelingen minder complex te maken, en heeft gezien hoe in de uitvoering met de resterende complexiteit kan worden omgegaan. De complexiteit van de regelingen wordt veroorzaakt doordat de regelingen van veel grondslagen afhankelijk zijn. Deze grondslagen zijn soms lastig te begrijpen en te controleren. De wijze waarop een grondslag wordt toegepast verschilt soms per toeslag (disharmonisatie). Bovendien is het bij een aantal van de grondslagen moeilijk gedurende het lopende jaar een goede inschatting van de uiteindelijke waarde van de grondslagen te maken. Dit leidt tot administratieve rompslomp bij burgers en uitvoeringsproblemen bij Belastingdienst/Toeslagen. Hierdoor kan ten eerste de waarde van de toeslagen als instrument voor het financieel ondersteunen van financieel kwetsbare groepen onder druk komen door niet-gebruik en terugvorderingen. Ten tweede zal de mogelijkheid van een toesluginstrument om een bepaalde prikkel te geven sterk afhankelijk zijn van de mate waarin ontvangers deze prikkel ook kunnen begrijpen. Ten derde zorgt oncontroleerbaarheid ervoor dat regelingen minder goed gericht kunnen worden op de doelgroep.

Dit IBO richt zich op de vraag hoe de verschillende toeslagen zodanig kunnen worden vereenvoudigd dat de burger deze regelingen beter begrijpt en eenvoudiger kan ontvangen en dat de Belastingdienst deze in de toekomst veel gemakkelijker kan uitvoeren.

De werkgroep heeft drie typen vereenvoudigingen onderzocht:

I. Procesvereenvoudigingen die in principe kunnen worden doorgevoerd zonder of met zeer beperkte inkomens - en budgettaire effecten. Een goed voorbeeld hiervan is het meer gebruiken van (basis-) registraties waardoor de burger zelf minder informatie hoeft aan te leveren en de Belastingdienst minder controle-inspanningen hoeft te doen.

II. Aanpassingen in de toeslagen zelf. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het baseren van de toeslagen op een genormeerde uurprijs bij de kinderopvang of een genormeerde huurprijs. Dit type voorstellen kan grote vereenvoudiging opleveren, maar hier staan mogelijk onwenselijke inkomens – en budgettaire effecten tegenover.

III. Maatregelen die de gevolgen voor de uitvoeringsproblematiek beperken. Zo zorgt het verlengen van de aanvraagtermijn er voor dat mensen hun toeslagen niet mislopen wanneer zij zich pas laat realiseren dat ze recht hebben. Daarnaast is een aantal maatregelen besproken dat in het rapport niet volledig is uitgewerkt omdat zij in strijd zijn met een aantal basisprincipes van de toeslagen of geen vereenvoudigingwinst boeken. Voorstellen uit de eerste categorie worden aan het einde van de samenvatting kort genoemd.

Kwantitatieve informatie om de voor- en nadelen van vereenvoudigingen te onderbouwen bleek in beperkte mate aanwezig. De werkgroep dringt er daarom op aan hier in de toekomst meer aandacht aan te besteden. Met betrekking tot de terugvorderingen zal het nieuwe uitvoeringssysteem van de Belastingdienst/Toeslagen deze informatie kunnen genereren. Voor het kwantificeren van de rompslomp bij de burger is een nulmeting administratieve lasten burger nodig.

I PROCESVEREENVOUDIGINGEN

Gebruik (basis-)registraties

De burger moet op dit moment veel informatie zelf aanleveren. Dit verhoogt de administratieve lasten en leidt tot een grotere kans op fouten. Een oplossing hiervoor is het betrekken van informatie van andere instanties. Concreet gaat het daarbij om de volgende voorstellen:

- *De grondslag uren kinderopvang is toetsbaar aan de hand van een (basis-)registratie (4.2.11)*

Kinderopvanginstellingen gaan maandelijks hun informatie over het aantal afgenomen uren aan de Belastingdienst leveren. Indien deze contra-informatie teveel afwijkt van de opgave van de burger zal de Belastingdienst interveniëren, waarbij de opgave van de burger uiteindelijk leidend blijft. De definitieve toeslag wordt gebaseerd op de informatie van de instellingen, maar ouders kunnen in bezwaar gaan.

- *De grondslag verzekerd is toetsbaar aan de hand van een (basis-)registratie (4.2.2)*

De kwaliteit van het Referentiebestand Verzekerden Zorgverzekeringswet (RBVZ) wordt verhoogd. Ruim voorafgaand aan de definitieve toekenning worden eventuele discrepanties aan burgers gemeld, zodat zij dit met hun verzekeraar kunnen rechtzetten. Als dit bij de definitieve toekenning niet is gebeurd, zullen zij hun toeslag moeten terugbetalen.

- *Uitbreiding reikwijdte basisadministraties (4.2.3)*

De ambities om de kwaliteit van de gegevens in het GBA te verhogen worden onderschreven. Echter ook bij een perfect functionerende GBA resteren nog problemen. Om deze op te lossen zouden basisadministraties in de toekomst meer gegevens kunnen vastleggen over huishoudens zodat de Belastingdienst en andere instanties (b.v. UWV en gemeentelijke sociale diensten) deze daaruit kunnen betrekken. Het gaat daarbij ten eerste om het vastleggen van gegevens over pensioendelers, hypotheekdelers en notariële samenlevingscontractanten via notarissen en pensioenfondsen. Ten tweede gaat het om de feitelijke mutatiedatum (b.v. van een verhuizing) in plaats van de datum waarop de mutatie is doorgegeven.

Andere inrichting niet-massaal proces (4.3)

Toeslagen zijn vaak van veel grondslagen afhankelijk omdat een oplossing is gezocht voor specifieke, uitzonderlijke gevallen. Het massale proces kan ontlast worden door deze uitzonderingen, voor zover het gewenst wordt geacht deze als uitzonderingsgeval te handhaven, buiten het massale proces om op een andere wijze te identificeren en te bedienen. Indien de uitzonderingsgroepen al bekend zijn bij andere instanties omdat zij hier al ondersteuning van ontvangen kunnen deze ook de identificatie uitvoeren. In de andere gevallen worden deze uitzonderingen niet actief opgespoord, maar zijn de burgers zelf verantwoordelijk voor het melden bij de Belastingdienst ("piep-systeem"). De bediening kan via de Belastingdienst blijven plaatsvinden - zij het op een niet -massale handmatige manier - als de regeling op een rekenkundige manier kan worden uitgevoerd (het recht is simpel en objectief vast te stellen). Wanneer maatwerk vereist is (er moet rekening worden gehouden met de persoonlijke situatie), kan het verstandiger zijn de bediening te beleggen bij een organisatie die intensiever contact onderhoudt met de burger en beter inzicht in de persoonlijke leefsituatie heeft.

Huurverhoging naar 1 januari (4.4)

Momenteel is de datum van de jaarlijkse huurverhoging vrij overeen te komen tussen huurders en verhuurders, maar vindt deze in verreweg de meeste gevallen per 1 juli plaats. Dit betekent dat er gedurende het toeslagjaar een mutatie in de grondslag huur plaatsvindt. Hoewel het voorschot huurtoeslag hiervoor niet meer automatisch gedurende het jaar wordt aangepast, kunnen huurders wel om een tussentijdse aanpassing vragen. Ook is het niet transparant dat gedurende een deel van het jaar het voorschot niet aansluit op de juiste grondslag. Dit kan worden tegengegaan door de feitelijke huurverhoging naar 1 januari te verplaatsen. Deze maatregel is niet relevant wanneer wordt gekozen voor een normhuur (zie hieronder).

II AANPASSINGEN IN DE TOESLAGEN

Vereenvoudigingen gerelateerd aan draagkracht

Afschaffen vermogenstoets huurtoeslag (5.2.2)

De vermogenstoets, die bepaalt dat bij een box 3 inkomen geen recht op toeslag bestaat, geldt alleen in de huurtoeslag en is door de vele uitzonderingen ingewikkeld. Daarnaast kan een onverwachte stijging van het vermogen betekenen dat men achteraf de *gehele* toeslag moet terugbetalen. Een optie is om deze toets in zijn geheel af te schaffen. Dit betekent dat burgers met een laag inkomen, maar een vermogen boven de IB -vrijstelling in aanmerking kunnen komen voor huurtoeslag. In totaal gaat het naar verwachting om ongeveer 87 000 huishoudens. De kosten bedragen ongeveer € 150 mln.

Toetsvermogen huurtoeslag wordt gelijk aan vermogensdefinitie box 3 (5.2.3)

Vereenvoudiging kan ook worden bereikt door het vermogensbegrip bij de huurtoeslag gelijk te trekken met de inkomstenbelasting (IB)-definitie. De vrijstelling in de IB voor maatschappelijk beleggen en durfkapitaal geldt dan ook voor toeslagen. Uitzonderingen voortkomend uit het hardheidsclausulebeleid vervallen. Voor huishoudens waarvan een vermogensdeel nu is vrijgesteld betekent dit een achteruitgang. Voor huishoudens die investeren in maatschappelijke beleggingen of durfkapitaal en die aan de overige voorwaarden voor huurtoeslag voldoen (naar schatting ca. 500) betekent dit een vooruitgang. Uiteraard heeft dit alternatief minder uitvoeringsvoordelen dan het afschaffen van de vermogenstoets. Het vermogen moet nog steeds worden getoetst en de disharmonisatie met de overige toeslagen blijft bestaan.

Toetsinkomen huurtoeslag wordt gelijk aan het verzamelinkomen van de IB (5.2.5)

De huurtoeslag is de enige toeslag waarvoor het toetsingsinkomen afwijkend kan zijn van het IB -verzamelinkomen. Door geen uitzonderingen voortkomend uit de continuering van het vroegere hardheidsclausulebeleid te maken verdwijnt de ongelijkheid met de andere toeslagen en is het inkomensbegrip ook gelijk aan de IB. Het gaat bij deze uitzonderingen om kleine aantallen huishoudens (max. 6 000), maar het betreft in sommige gevallen inkomensbestanddelen waar eerder toezeggingen over zijn gedaan om ze vrij te (blijven) stellen. De budgettaire consequenties zijn beperkt.

Opheffen 10% -regeling (5.2.6)

De 10% regeling is bedoeld om te voorkomen dat een aanvrager na een scheiding nadelige consequenties ondervindt van een stijging van het inkomen van de ex-partner na de scheiding. Deze regeling blijkt zeer ingewikkeld zowel voor de doelgroep als voor de uitvoering. Er wordt ook weinig beroep op gedaan. Afschaffen van deze regeling, heeft voor de beperkte doelgroep van minder dan 2000 gevallen per jaar potentieel aanzienlijke consequenties. Deze zijn echter eenmalig. De budgettaire consequenties zijn beperkt.

Opheffen herleiden inkomen bij overlijden (5.2.7)

Bij overlijden wordt het verdiende inkomen herleid naar een jaarinkomen om te voorkomen dat nabestaanden onbedoeld voordeel hebben van een laag werkelijk inkomen. Deze berekening moet via een complex handmatig proces worden afgehandeld. Door deze herleiding van het inkomen af te schaffen vervallen deze complexe werkzaamheden bij 20 000 tot 30 000 gevallen per jaar. De nabestaanden ontvangen incidenteel (in het jaar van overlijden) een hogere toeslag dan verwacht op basis van het actuele maandinkomen. De budgettaire effecten zijn beperkt.

Geleidelijker afbouw inkomensafhankelijke traject huurtoeslag (de zogeheten 'rechte lijn')(5.2.8)

De huurtoeslag kent geen eenduidig verband tussen eigen bijdrage en inkomen. De eigen bijdrage wordt berekend aan de hand van een ingewikkelde formule. Daarnaast is er sprake van harde maximuminkomensgrenzen. Dit maakt de toeslag minder begrijpelijk en zorgt er voor dat een kleine inkomenswijziging een groot effect (zelfs volledig verlies) op de toeslag kan hebben. Door aan te sluiten bij zorgtoeslag en kindgebonden budget wordt de afbouw minder progressief. Voor de burger wordt het eenvoudiger om de eigen bijdrage te berekenen. Het aantal huishoudens dat recht heeft op huurtoeslag zal stijgen door deze maatregel. Hetzelfde geldt voor het aantal terugvorderingen, maar de gemiddelde hoogte van de terugvordering zal afnemen. Met een inzet van €115 miljoen worden negatieve inkomenseffecten voorkomen en lopen de positieve inkomenseffecten voor de huidige huurtoeslagontvangers van gering voor de huishoudens rond het minimum tot maximaal € 300 à € 400 bij een inkomen rond de huidige maximuminkomensgrens. De maatregel kan budgettair neutraal worden uitgevoerd wanneer wordt gekozen voor een verhoging van de basishuur met € 9 per maand (weegt relatief zwaar voor de laagste inkomens) of door het versnellen van de afbouw (verhoging marginale druk).

Vereenvoudigingen gerelateerd aan productprijs

Uitzonderingen kindgebonden budget voor 16- en 17 jarigen verwijderen

Recht op kindgebonden budget bestaat in principe als er recht op kinderbijslag bestaat, hierop zijn echter twee uitzonderingen voor 16 en 17 jarigen. Wanneer deze uitzonderingen niet meer gelden, wordt bespaard op de uitvoeringslast van

de SVB en ongeveer € 3 mln op de programmakosten van het kindgebonden budget. Voor de ongeveer 6 000 huishoudens die het betreft kan de maatregel een nadeel opleveren tot € 1 000.

De kinderopvangtoeslag wordt vastgesteld op basis van een genormeerde uurprijs

Wanneer de uurprijs voor de kinderopvangtoeslag analoog aan de standaardpremie bij de zorgtoeslag wordt genormeerd, betekent dit dat deze prijzen en de veranderingen hierin niet meer door hoeven te worden gegeven of te worden gecontroleerd. De consequenties voor de burgers hangen af van de gekozen normuurprijs. Hoe lager de normuurprijs is ten opzichte van de gemiddelde uurprijs, hoe negatiever de gevolgen voor de ouders. Die ouders die opvang afnemen tegen een prijs lager dan de normprijs, gaan erop vooruit. Wanneer de huidige gemiddelde uurprijs wordt gehanteerd is de variant budgettair neutraal. Op dit moment is de gemiddelde uurprijs lager dan de maximum uurprijs. Indien het huidige maximum wordt gehanteerd als norm betekent dit extra uitgaven voor de kinderopvang.

De huurtoeslag wordt vastgesteld op basis van een genormeerde huurprijs

De huurprijs (de rekenhuur) in de huurtoeslag is nu niet eenvoudig vast te stellen, omdat deze bestaat uit een aantal verschillende componenten, die niet eenduidig uit het huurcontract zijn af te leiden. Bovendien is de controle op de rekenuur vanwege het ontbreken van een basisregistratie lastig. Wanneer de rekenhuur wordt vervangen door een genormeerde huur (een vast bedrag dat voor alle huishoudens geldt) zorgt dit voor minder vragen bij de burgers en ook voor een aanzienlijke vereenvoudiging in het proces bij Belastingdienst/Toeslagen (de prijzen hoeven bijvoorbeeld niet meer uitgevraagd, uitgewisseld en gecontroleerd te worden). De inkomenseffecten voor de betrokken huishoudens kunnen substantieel zijn. Er kan worden gekozen voor een zorgvuldig overgangstraject om deze effecten te mitigeren. Uitvoeringstechnisch is dit echter lastiger, zodat de volledige uitvoerbaarheidswinst pas op een later moment zal worden bereikt.

Schrappen van de servicekosten

Als de huur wordt genormeerd is het niet nodig, maar in het geval de rekenhuur blijft bestaan wordt voorgesteld om de vier specifieke servicekostenposten te schrappen, dan wel te vervangen door één forfaitair bedrag. Deze kosten worden dan niet meer specifiek gesubsidieerd. Voor bijna de helft van de doelgroep heeft deze maatregel geen effecten, omdat bij deze groep nu geen sprake is van subsidiabele servicekosten. Voor de andere helft is het inkomenseffect afhankelijk van de gekozen variant en compensatie maximaal -3%, maar voor de meerderheid van de doelgroep ligt het negatieve effect tussen de -0,5 en -0,25%.

Vereenvoudigingen gerelateerd aan huishouddefinitie

Verminderen aantal huishoudcategorieën

Het voorstel is om die huishoudcategorieën te schrappen die niet in de GBA zijn opgenomen en dus niet goed te controleren zijn. Het gaat hierbij om huishoudens waarvan een lid langdurig buitenshuis verblijft, om verzorgingssituaties waardoor opname in een verpleeginstelling wordt voorkomen, om niet geregistreerde gezamenlijke huishoudingen en gehuwden die duurzaam gescheiden leven. Door deze categorieën te schrappen wordt het huishoudbegrip (waar het partnerbegrip onderdeel van uitmaakt) eenduidiger voor de burger en beter te controleren voor Belastingdienst/Toeslagen. De gevolgen verschillen per categorie. Omdat de aantallen niet voor alle categorieën exact bekend zijn is het op dit moment niet

mogelijk de budgettaire consequenties in kaart te brengen. Wel is duidelijk dat het in de meeste gevallen gaat om beperkte aantallen.

Aanpassen definitie meerpersoonsonderenhuishouden

In de huurtoeslag is voor de bepaling van een meerpersoonsonderenhuishouden niet alleen de leeftijd van de leden van het huishouden maar ook de verdeling van het inkomen over de leden hiervan van belang. Voorgesteld wordt de definitie zodanig aan te passen dat van een meerpersoonsonderenhuishouden sprake is indien één van de leden van het huishouden op 1 januari van het berekeningsjaar 65 jaar of ouder is. Tot nu toe is de leeftijd bepalend van degene die meer dan 50% van het totale inkomen in het huishouden verdient. Door dit voorstel wordt deze toeslagbepalende factor beter te begrijpen en minder veranderlijk. Deze maatregel heeft gevolgen voor de toeslag (tussen 30 euro voordeel en 10 euro nadeel) van circa 5 000 huishoudens.

III BEPERKEN GEVOLGEN VAN UITVOERINGSPROBLEMATIEK

Uitsluitend betalen op rekening aanvrager

Op dit moment worden toeslagen vaak betaald aan een ander dan de aanvrager, bijvoorbeeld aan de verhuurder. Wanneer uitsluitend wordt betaald op rekening van de aanvrager verbetert het zicht van de burger op zijn toeslag, wordt voorkomen dat de toeslag bij de verkeerde instantie terechtkomt en wordt het mogelijk om in de toekomst alleen het saldo van de financiële verplichtingen die wederzijds bestaan tussen de burger en de Belastingdienst uit te keren of te vorderen. De invoering van Single Euro Payments Area (SEPA) - verwacht per 2012 - maakt deze aanpassing noodzakelijk omdat geld alleen overgemaakt mag worden als de naam van de toeslagontvanger ook hoort bij het rekeningnummer. Het vermindert evenwel de bescherming van de ontvangende instantie tegen wanbetaling en mogelijk de dienstverlening aan de burger.

Verruiming aanvraagtermijn toeslagen

Een toeslag moet nu aangevraagd zijn voor 1 april van het jaar dat volgt op het jaar waar de toeslag betrekking op heeft. De burgers die uitstel aanvragen voor hun IB-aangifte krijgen daarmee ook recht op het uitstellen van de toeslagaanvraag (met dezelfde termijn). Om te controleren of werkelijk uitstel voor de IB-aangifte is aangevraagd moet de Belastingdienst een koppeling leggen tussen verschillende IB -gegevens en de toeslaggegevens. De termijn voor het indienen van een toeslagaanvraag kan verruimd worden van 1 april naar 1 september om aan te sluiten bij de standaard verlengingstermijn voor uitstel IB. Dit voorstel zorgt naar verwachting voor een geringe afname van het niet-gebruik en een stijging van de programmabudgetten. De werkgroep heeft geen betrouwbare schatting kunnen doen over de hoogte hiervan.

Slechts 90% van het voorschot uitkeren

Bezien is de mogelijkheid om voortaan slechts 90% van het voorschot uit te keren. Bij definitief toekennen worden eventuele tegoeden nabetaald. Het voorstel leidt tot een afname in het aantal terugvorderingen en de gemiddelde hoogte van de terugvordering. Het aantal en de hoogte van de nabetalingen zal toenemen (de huidige 50% nihilbeschikkingen worden nabetalingen). Dit voorstel betekent daarnaast dat mensen niet de gehele toeslag ontvangen op het moment dat de kosten moeten worden gemaakt.

VERDERGAANDE VOORSTELLEN

- Een aantal voorstellen is wel in de werkgroep besproken maar niet verder uitgewerkt vanwege negatieve effecten op een aantal basisprincipes van de

toeslagen zoals de relatie met het product, het werken in de actualiteit, de eigen verantwoordelijkheid en het gebruikte draagkrachtbegrip:

- Vervangen kinderopvangtoeslag door een opslag op het kindgebonden budget. Hierdoor wordt de relatie met kinderopvang verbroken.
- Zorgtoeslag opheffen en budget gebruiken voor bestaande fiscale regelingen. Hierdoor gaat de relatie met de nominale premie verloren
- Baseren van de toeslag op het inkomen van twee jaar geleden. Hiermee wordt afgestapt van de connectie met de actuele draagkracht van de toeslagaanvrager.
- Ambtshalve toekennen van de toeslagen. Dit is in strijd met de eigen verantwoordelijkheid voor aanvragen waar de Awir vanuit gaat.
- Als toetsingsinkomen niet het verzamelinkomen maar “het bruto inkomen uit box 1, box 2 en box 3” hanteren. Hierdoor worden aftrekposten b.v. irrelevant. Met dit voorstel wordt een fundamentele aanpassing gedaan in het gehanteerde draagkrachtbegrip van de toeslagen die dan afwijkt van het draagkrachtbegrip in de inkomstenbelasting.

Heroverweging Toeslagen 2010

Een korte beschrijving van de varianten

I. IBO-plus

Het betreft een aantal qua besparing kleinere maatregelen die door het kabinet vanuit het IBO-traject Toeslagen zijn doorgeschoven naar de heroverweging. Het kabinet heeft ook nog een aantal andere maatregelen voor nadere analyse aan de werkgroep voorgelegd maar die maatregelen leveren geen besparing op de uitvoeringskosten op en zijn daarom geen onderdeel van variant 1. Voor een nadere toelichting op deze maatregelen wordt verwezen naar de bijlage.

De variant IBO-plus bestaat uit de volgende maatregelen:

- normering huur i.p.v. feitelijke huurkosten als basis voor de toeslag;
- het normeren van de uurprijs voor kinderopvang;
- het invoeren van een basisregistratie voor uren kinderopvang;
- het uitsluitend betalen op rekening aanvrager (niet langer geclusterd);
- rechte lijn huurtoeslag (geleidelijker afbouwtraject bij de inkomensgrens).

II. Eén brede toeslag

De tweede variant is het idee om de bestaande toeslagen te integreren tot één globale regeling voor inkomensondersteuning. Op basis van een aantal objectieve criteria (aantal kinderen, wel of geen huurwoning, wel of geen zorgverzekering, wel of geen arbeid) krijgt de burger recht op forfaits die opgeteld zijn toeslag vormen. Er geldt vervolgens een uniform inkomensafhankelijk afbouwtraject waarin alleen onderscheid wordt gemaakt tussen alleenstaanden en samenwonenden. Voor een technische toelichting, onder andere op de hoogte van de forfaits en het afbouwtraject, wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van dit rapport.

De variant heeft verder de volgende kenmerken:

- toeslagen worden zoveel mogelijk ambtshalve opgelegd; administratieve lasten voor de burger verdwijnen (geen aanvraag en mutaties meer);
- de regeling is volledig uitvoerbaar via een massaal proces; de regeling kent uniforme toekenningcriteria en een paar globale knoppen; er zijn geen uitzonderingen meer voor specifieke groepen;
- de link met de daadwerkelijk gemaakte kosten wordt losgelaten;
- qua inkomenssystematiek wordt aangesloten bij het inkomen uit t-2;
- de doelgroep van toeslagen wordt ingeperkt. Momenteel is de huurtoeslag gericht op de minima, de zorgtoeslag- en het kindgebonden budget op middenen lage inkomens en de kinderopvangtoeslag op alle inkomens. In de variant wordt de brede toeslag alleen gericht op de lage en in mindere mate op de middeninkomens.

Kern van de variant is dat wordt gewerkt met vaste bedragen per criterium die afhankelijk zijn van een beperkt aantal variabelen. De regeling wordt eenvoudig en beter uitvoerbaar. Voorwaarde is dat er gewerkt wordt met betrouwbare gegevens uit bestaande administraties. Daarom wordt de systematiek van het actuele inkomen losgelaten. Het actueel inkomen is het belastbaar verzamelinkomen dat in het lopende jaar verdient zal worden. Alleen de burger kan hier een betrouwbare inschatting van maken. Pas circa anderhalf jaar na afloop van het jaar beschikt de Belastingdienst over dit gegeven. De regeling wordt met de hiervoor genoemde uitgangspunten transparant en voor de burger

beter begrijpelijk. De burger wordt ontlast (hij hoeft geen ingewikkelde formulieren meer in te vullen of tussentijds mutaties door te voeren). De burger krijgt voorts meer vrijheid bij het besteden van de toeslag. Er treedt een besparing op de uitvoeringskosten op van een kleine 40% (maximaal € 79 miljoen). Qua programma-uitgaven is de regeling budgettair neutraal. Wel wordt, in vergelijking met de huidige regelingen, de inzet van de middelen meer gericht op de onderkant van het inkomensgebouw.

III. Geen toeslagen

Grondgedachte van de derde variant is dat de bestaande toeslagen worden omgezet in eenvoudiger uitvoerbare alternatieven, die waar mogelijk aansluiten bij reeds bestaande processen elders binnen de (rijks)overheid. Voor zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebondenbudget is de werkgroep er in geslaagd één of meer alternatieven te vinden. Dat is niet gelukt voor de huurtoeslag. Overwogen is of de huurtoeslag zou kunnen worden ondergebracht bij de corporaties (via een centraal uitvoeringskantoor), bij de gemeenten, een andere overheidsinstelling of terugkeer naar WWI. Conclusie was echter dat dit niet zou leiden tot een afname van de uitvoeringskosten. Integendeel het zou zelfs kunnen leiden tot een toename van de uitvoeringskosten. De derde variant levert een besparing op de uitvoeringskosten op van ca. 50% (maximaal € 130 miljoen). De besparing is mede zo omvangrijk omdat bij het afschaffen van drie van de vier toeslagen naast de variabele kosten ook een substantieel deel van de vaste kosten kan worden afgebouwd (op lange termijn -2020- zelfs nagenoeg geheel).

IV. Vermogenstoets bij alle toeslagen

Op dit moment kent alleen de huurtoeslag een vermogenstoets. Al in het IBO Toeslagen is gekeken naar de mogelijkheid om ook voor de andere drie toeslagen een vermogenstoets in te voeren. Van de circa 6 miljoen huishoudens die nu een toeslag ontvangen hebben ongeveer 900.000 huishoudens een vermogen boven de vermogensvrijstelling box 3. Circa 50% hiervan heeft een vermogen dat groter is dan € 100.000. In deze werkgroep is geconstateerd dat een besparing op de uitvoeringskosten mogelijk is van € 19 miljoen door een substantiële verkleining van het aantal toeslaggerechtigden via invoering van de vermogenstoets (ca. 900.000). Bovendien treedt er een aanzienlijke besparing op bij de programma-uitgaven van ca. € 1,1 miljard. De variant heeft wel inkomens- en participatie-effecten.

Fraudebrief 13 mei 2011 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 322, nr. 123 3)

Verminderen mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik

Koppeling kinderopvangtoeslag met gewerkte uren

Het doel van de kinderopvangtoeslag is om de arbeidsparticipatie te vergroten. Het is onnodig en onwenselijk dat toeslag wordt verleend voor uren die niet gerelateerd kunnen worden aan gewerkte uren. Nu ontbreekt een relatie tussen het aantal uren opvang dat voor toeslag in aanmerking komt en het aantal uren dat wordt gewerkt. De Belastingdienst heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd naar de mogelijkheden om een dergelijke koppeling tot stand te brengen. Mede op basis van deze uitvoeringstoets wordt het recht op het aantal uren kinderopvangtoeslag beperkt tot het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner, vermeerderd met 40% voor kinderen tot 4 jaar (dagopvang); in totaal dus 140% van het aantal gewerkte uren. Voor schoolgaande kinderen vanaf 4 jaar (buiten-schoolse opvang) wordt het recht beperkt tot de helft daarvan, namelijk 70% van het aantal gewerkte uren. Deze kinderen maken immers minder uren gebruik van kinderopvang omdat zij ook naar school gaan. Bij beide percentages is rekening gehouden met onder andere reistijd. In geval van werkloosheid wordt een overgangstermijn van 3 maanden gehanteerd waarin toeslagaanvragers het recht op kinderopvangtoeslag behouden. Met deze maatregel wordt de motie Linthorst (Kamerstukken I, 2008/2009, 31 874) uitgevoerd, waarin de regering wordt gevraagd om een koppeling tussen toeslaguren en gewerkte uren te realiseren. De Belastingdienst zal risicogericht toezicht houden op de naleving van deze koppeling. Deze controle gaat gepaard met extra uitvoeringskosten.

Geen aanvraag met terugwerkende kracht

Momenteel is het mogelijk om met terugwerkende kracht kinderopvang-toeslag aan te vragen. Hierdoor kunnen ouders achteraf in één keer een groot bedrag ontvangen in plaats van een maandelijks voorschot. Er zijn meerdere fraudezaken geconstateerd met aanvragen met terugwerkende kracht waarbij terugvordering moeilijk bleek. Om fraude in dit soort gevallen uit te sluiten, wordt de mogelijkheid om kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht aan te vragen nagenoeg afgeschaft. Alleen kosten die gemaakt zijn vanaf één maand vóór de datum van aanvraag komen nog in aanmerking.

Werk naast gastouderschap voor recht op kinderopvangtoeslag

Binnen de gastouderopvang zijn gevallen bekend waarbij ouders zonder werk elkaars gastouder worden en daarvoor kinderopvangtoeslag ontvangen. Om deze vorm van oneigenlijk gebruik van kinderopvang-toeslag tegen te gaan, kunnen gastouders die geen andere inkomsten hebben dan inkomsten uit gastouderopvang geen gebruik meer maken van kinderopvangtoeslag.

Betaling gastouder binnen 2 maanden

Middels een wetswijziging per 2010 is geregeld dat de betaling van de vraagouder aan de gastouder via het gastouderbureau moet verlopen (kassiersfunctie). Wanneer een gastouder pas na een jaar wordt betaald, kan er sprake zijn van fraude waarbij de betaling alleen plaatsvindt om aan de wettelijke eisen te voldoen en er feitelijk geen opvang heeft plaatsgevonden. Deze vorm van fraude wordt aangepakt door te regelen dat de gastouder binnen twee maanden moet worden betaald. *Een maximum aantal uren voor alle opvangsoorten* Op dit moment kunnen ouders per kind 230 uur per maand, per opvangsoort declareren. Dat betekent dat ouders bijvoorbeeld 230 uur voor buitenschoolse opvang en 230 uur voor gastouderopvang, samen 460 uur per maand kunnen declareren voor

hetzelfde kind. Dit wordt gewijzigd naar een maximum van 230 uur voor alle opvangsoorten samen.

B) Aanscherpen controlesystematiek *Aanscherping controles* Naast het verminderen van de mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag is het van belang dat er voldoende controle plaatsvindt van aanvragen kinderopvangtoeslag. De controles van de Belastingdienst op de aanvragen kinderopvangtoeslagen worden verscherpt:

- Er zullen meer controles plaatsvinden bij de aanvraag of, op basis van risicoanalyse, zo snel mogelijk na het verlenen van een voorschot in plaats van bij definitieve toekenning. Daarnaast kan tussentijdse controle plaatsvinden.
- Aanvragen kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht worden vooraf extra gecontroleerd.
- Er wordt een koppeling tot stand gebracht tussen DigiD en het burgerservicenummer (BSN).

Voorlichtingsplicht aanbieder kinderopvang

Fraude of oneigenlijk gebruik kan ook het gevolg zijn van onwetendheid van vraagouders. Het komt voor dat ouders niet weten dat bijvoorbeeld kinderopvang onder schooltijd of voor tussenschoolse opvang niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag.

C) Zwaarder sanctioneren

Hogere boetes

Ten slotte moeten overtredingen van de wet- en regelgeving worden gesanctioneerd waarbij de sanctie een afschrikkend effect moet hebben. In de kabinetsbrief van 10 maart 2011 «Aanpak van fraude in de sociale zekerheid en arbeidswetgeving» (Kamerstukken II 2010/2011, 17 050, nr. 403) en de Fiscale agenda is aangekondigd dat bovenop het terug te vorderen bedrag de boete op fraude met de kinderopvangtoeslag maximaal 100% van het fraudebedrag wordt. Daarnaast krijgt de betrokkene vijf jaar geen kinderopvangtoeslag meer indien opnieuw wordt gefraudeerd. Verder wordt onderzocht in hoeverre de boete verrekend kan worden met de (voorlopige) teruggaaf belastingen en sociale uitkeringen.

Boete bij niet muteren van uren

Naast een hogere boete bij fraude worden boetes geïntroduceerd in geval een verlaging van het aantal opvanguren niet tijdig wordt doorgegeven aan de Belastingdienst. De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) verplicht ouders wijzigingen die leiden tot een lagere kinderopvangtoeslag, zoals mutaties in het aantal opvanguren, door te geven aan de Belastingdienst. Inmiddels is gebleken dat ouders mutaties regelmatig niet doorgeven, waardoor de gegevens op basis waarvan een voorschot wordt uitgekeerd niet juist zijn. Hiervoor wordt op dit moment geen boete opgelegd. Wanneer bij controle van de Belastingdienst achteraf blijkt dat er een substantieel aantal uren minder is afgenomen dan vooraf opgegeven door de aanvrager, wordt voortaan een boete opgelegd. De precieze invulling van deze boete zal nog nader worden uitgewerkt.

Fiscale agenda 2011

Het kabinet wil in relatie tot de toeslagen de voorstellen die zijn gedaan in het IBO-rapport 'Vereenvoudiging toeslagen', waarvan het vorige kabinet heeft besloten tot uitvoering per 1 januari 2011 maar die door de val van dat kabinet zijn blijven

liggen, alsnog uitvoeren. Tevens wil het kabinet onderzoeken of ten aanzien van de toeslagen nog een additionele slag kan worden gemaakt.