

Vergaderjaar 2011–2012

31 066

Belastingdienst

Nr. 146

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 augustus 2012

De Belastingdienst/Toeslagen heeft het afgelopen jaar stevig ingezet op de aanpak van fraude. Tot dusverre is voor circa € 40 miljoen aan fraude vastgesteld en worden 160 dossiers met een belang van nog eens € 40 miljoen strafrechtelijk vervolgd. Fraudebestrijding zal ook voor de komende tijd onverminderd prioriteit hebben. Naast fraudebestrijding in de repressieve sfeer is het ook belangrijk om te kijken naar mogelijkheden die er zijn om fraude met en oneigenlijk gebruik van toeslagen te voorkomen. Daarbij gaat het niet alleen om de op dit moment geconstateerde fraude; ook de potentieel in het systeem vervatte fraudemogelijkheden moeten worden aangepakt. Daarom presenteer ik mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in deze brief enkele antifraudemaatregelen. Het gaat dan om:

- (1) samenwerking tussen de beheerders en gebruikers van basisregistraties;
- (2) schatten van het inkomen door de Belastingdienst/Toeslagen;
- (3) aanscherpen van het handhavingsbeleid;
- (4) verstevigen van het strafrecht en
- (5) het in rekening brengen van rente.

Inleiding

Diverse onderzoeken die de afgelopen jaren zijn gedaan, wijzen uit dat het uitvoeringsproces van de toeslagen¹ niet alleen gevoelig is voor fouten van de kant van de burger, maar ook voor fraude en oneigenlijk gebruik. Fraude doet zich voor als burgers onjuiste of onvolledige informatie verstrekken met het oogmerk een toeslag te incasseren waar zij eigenlijk geen recht op hebben. Van oneigenlijk gebruik is sprake als burgers weliswaar recht hebben op een toeslag maar ten onrechte geen of verkeerde informatie verschaffen zonder dat sprake is van een wetsovertreding. Een voorbeeld is het – al dan niet bewust – te laag schatten van het inkomen waardoor een te hoog voorschot op de toeslag wordt uitbetaald.

¹ Zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.

Zoals ook gebleken is in het IBO-rapport «Vereenvoudiging toeslagen» uit 2009 kent het toeslagenproces in dit opzicht een aantal *kwetsbaarheden*. Deze kwetsbaarheden zijn te ondervangen door middel van een aantal *maatregelen* die ieder voor- en nadelen kennen. Ik heb in uw Kamer toegezegd hier nader op in te zullen gaan.¹

In deze notitie presenteer ik, mede namens de ministers van BZK, SZW en VWS, een aantal maatregelen. Tevens maak ik uw Kamer deelgenoot van de voor- en nadelen van verdere maatregelen om het toeslagenproces beter bestand te maken tegen fraude en oneigenlijk gebruik. Voor complexe materie als deze bestaan immers geen simpele oplossingen. Fraude moet hard worden aangepakt en oneigenlijk gebruik moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarbij passende maatregelen kunnen echter leiden tot ingrijpende wijzigingen in het uitvoeringsproces, die weer kunnen doorwerken in het effect van het beleid. Dit kan gevolgen hebben voor grote groepen burgers. Terughoudendheid is in dat geval gepast. Immers, hoe ernstig ook, fraude en oneigenlijk gebruik komen relatief weinig voor in het totale toeslagenproces zoals dat nu functioneert voor de 8,5 miljoen toeslagen die worden uitbetaald.

Hierna schets ik in de eerste plaats de kwetsbaarheden van het toeslagenproces zoals die uit eerdere onderzoeken naar voren zijn gekomen. Daarna ga ik in op enkele maatregelen c.q. aanbevelingen die kunnen leiden tot een toeslagenproces dat beter bestand is tegen fraude en oneigenlijk gebruik.

Kwetsbaarheden in het uitvoeringsproces van toeslagen

Grote rol burger in toeslagenproces

De bevoorschotting werkt op basis van een aanvraag van de burger waarin hij gegevens verstrekt. De aanvrager wordt geïdentificeerd door de Belastingdienst door middel van zijn DigiD. Daarnaast geeft hij zijn BSN door. Dit schept mogelijkheden voor systeemfraude, waarbij iemand op naam van (vele) anderen aanvragen doet met gefingeerde gegevens. Een typisch voorbeeld is een ronselaar, waarbij het maar de vraag is of de aanvragers zich van de fraude bewust zijn. Verder is identiteitsfraude mogelijk, waarbij iemand zich in de systemen van de Belastingdienst/Toeslagen voordoet als een ander, buiten medeweten of zonder instemming van die ander, en zichzelf een toeslag laat uitbetalen. Tegen deze typen fraude zijn al maatregelen genomen, maar het blijft zo dat hoe kleiner de rol van de aanvrager is, des te kleiner de kans op dit soort fraude wordt. Daarnaast is het niet zo dat alle oneigenlijk gebruik het gevolg is van bewust handelen door de burger. Daarom blijft de Belastingdienst in de uitvoering tevens inzetten op goede communicatie met de burger om zo fouten te voorkomen.

Werken met geschat inkomen

Het juist schatten van een inkomen door de burger in zijn aanvraag voor een toeslag blijkt in de praktijk lastig. Veel aanvragers blijken bij de definitieve toekenning van de toeslag geld terug te moeten betalen omdat zij een te hoog voorschot hebben gekregen vanwege het feit dat het inkomen, moedwillig of per ongeluk, te laag is geschat, of een wijziging niet is doorgegeven. Anderen krijgen toeslag nabetaald omdat zij een te laag voorschot hebben ontvangen. Het is nu eenvoudig mogelijk om de terugbetaling te financieren met een nieuw, te hoog voorschot, waardoor een permanente, renteloze lening ontstaat.

¹ Kamerstukken II 2010/11 31 066, nr. 100, blz. 21. Kamerstukken II 2010/11 32 740, nr. 1, blz. 50–51 en Kamerstukken II 2011/12 32 740, nr. 10, blz. 4.

Andere variabele grondslagen

De huishoudsituatie, de betaalde huur en het aantal afgenomen uren kinderopvang zijn variabele grondslagen die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag en door de Belastingdienst pas achteraf kunnen worden getoetst. Dit geldt ook voor het baseren van een toeslag op de daadwerkelijk gemaakte kosten van de aanvrager. Een nadeel daarvan is dat het fraudegevoeligheid meebrengt. De 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. Hierbij speelt ook de problematiek van de grote rol van de burger in het toeslagenproces, die zich vaak niet bewust is van de noodzaak wijzigingen door te geven aan de Belastingdienst/Toeslagen.

Tekortkomingen basisadministraties

De Belastingdienst/Toeslagen gebruikt voor de uitvoering van de toeslagen meerdere basisadministraties. De kwaliteit van de gegevens in deze administraties is voor het beperken van fraudemogelijkheden van groot belang, maar laat op punten te wensen over. Omdat er circa 8,5 miljoen toeslagen worden uitbetaald, kan ook een klein foutpercentage tot grote aantallen fouten leiden.

Maatregelen

De afgelopen jaren heeft de Belastingdienst/Toeslagen een aantal maatregelen doorgevoerd om fraude tegen te gaan. Vooral de controle van afwijkende aanvragen is geïntensiveerd. Dat geldt ook voor aanvragen die leiden tot uitbetaling van voorschottermijnen met terugwerkende kracht. Sinds 2011 vindt voor alle toeslagen Digid-BSN controle plaats bij elektronische aanvragen en wijzigingsverzoeken. Ook in de sfeer van de regelgeving zijn diverse maatregelen getroffen om fraude tegen te gaan. Zo zullen toeslagen straks alleen nog maar worden uitbetaald op één bankrekeningnummer dat op naam moet staan van de belanghebbende en zijn de maximale boetes voor het niet of onvolledig verstrekken van informatie aanzienlijk verhoogd.

Naar aanleiding van de gesignaleerde kwetsbaarheden heb ik een aantal potentiële maatregelen laten onderzoeken die aanvullend op de reeds getroffen maatregelen zouden kunnen leiden tot een toeslagenproces dat beter bestand is tegen fraude en oneigenlijk gebruik. Deze maatregelen worden hierna besproken. Het gaat om:

1. Samenwerking beheerders en gebruikers van basisregistraties;
2. Schatten van het inkomen door de Belastingdienst/Toeslagen;
3. Aanscherpen van het handhavingsbeleid;
4. Verstevenigen van het strafrecht in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir);
5. In rekening brengen van rente bij definitieve toekenning;
6. Normeren van grondslagelementen;
7. Toeslagen baseren op een vastgesteld inkomen in plaats van op het actuele inkomen.

1. Samenwerking beheerders en gebruikers 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. Zo is voor de toekenning van de huurtoeslag de feitelijke verhuisdatum van groot belang. Dit gegeven wordt nu niet door de GBA doorgegeven.

Verbeterde basisregistraties, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Brp (de Basisregistratie personen, de opvolger van de GBA), zullen de werkzaamheden van de Belastingdienst/Toeslagen helpen bij het toezicht in de actualiteit. Op basis van het wetsvoorstel Brp zal, als het wetsvoorstel in werking is getreden, onder voorwaarden de feitelijke verhuisdatum worden doorgegeven aan de Belastingdienst. De Belastingdienst zal uiteraard blijven doorgaan met het doen van terugmeldingen bij geconstateerde onjuistheden om de kwaliteit van de gegevens in de GBA/Brp te verhogen.

2. Nader onderzoek schatting inkomen door de Belastingdienst

Omdat het voorschot op de toeslag in het lopende toeslagjaar (jaar T) wordt gebaseerd op het actuele inkomen dient het inkomen geschat te worden totdat na afloop van het jaar het definitieve inkomen beschikbaar komt (doorgaans in T+1). Burgers zijn momenteel zelf verantwoordelijk voor het schatten van het inkomen in jaar T bij de aanvraag van een toeslag. Bij het definitief toekennen van de toeslag stelt de Belastingdienst/Toeslagen het toetsingsinkomen in het toeslagjaar uiteindelijk vast op basis van de inkomensgegevens uit de basisregistratie inkomen van de Belastingdienst. Bij het automatisch continueren van het voorschot voor het volgende toeslagjaar gebruikt de Belastingdienst/Toeslagen de oorspronkelijk door de burger aangeleverde inkomensgegevens, opgehoogd met een indexeringspercentage. Het probleem bij deze manier van schatten van het inkomen is dat burgers zelden hun inkomen bij de verlenging van een voorschot van de toeslag opnieuw schatten. Veel burgers lijken in de veronderstelling dat de Belastingdienst betere gegevens dan zij zelf voorhanden heeft. Dit leidt tot veel terugvorderingen en nabetalingen.

Twee jaar geleden is door de Belastingdienst/Toeslagen onderzoek gedaan naar de gevolgen van het schatten van het inkomen in het lopende toeslagjaar door de Belastingdienst/ Toeslagen bij de huurtoeslag. Conclusie van het onderzoek was toen dat het aantal onjuist geschatte inkomens daardoor niet zou afnemen.

Ten behoeve van de massaal automatisch gecontinueerde voorschotten voor het toeslagjaar 2013 zal de Belastingdienst/Toeslagen, vanwege de invoering van de Wet uniformering loonbegrip, eenmalig op basis van de beschikbare gegevens wijzigingen aanbrengen in het door de burger voor 2013 geschatte inkomen.

Daarnaast voert de Belastingdienst/Toeslagen op dit moment een aantal maatregelen in pilotvorm uit om te hoge voorschotten huurtoeslag als gevolg van onjuiste inkomensschatting door de aanvrager te verminderen. Eén van de maatregelen is het ambtshalve stopzetten van de huurtoeslag indien een aanvrager twee jaar achter elkaar geheel ten onrechte huurtoeslag uitgekeerd heeft gekregen. Ik heb de Kamer in de afgelopen halfjaarsrapportage geïnformeerd over deze pilot.

Het uitbreiden van het zelf invullen van een geschat inkomen en andere gegevens door de Belastingdienst/Toeslagen biedt in de toekomst goede mogelijkheden om fouten te voorkomen door meer dienstverlening te bieden. Daarbij is van belang dat de vooraf ingevulde gegevens een zekere hardheid hebben. In het geval van een geschat inkomen over een lopend jaar is deze hardheid nooit bereikbaar en slechts te benaderen. Ook de andere factoren die de toeslag bepalen kunnen tijdens een jaar wijzigen, waardoor een vooringevulde toeslagaanvraag, naar analogie van de vooringevulde aangifte, een moeilijk te bereiken doel is. Daarnaast is het zo dat de burger altijd zelf verantwoordelijk blijft voor de inhoud van de aanvraag.

Ik ben voornemens nogmaals te onderzoeken of het mogelijk is dat de Belastingdienst/Toeslagen structureel een grotere rol gaat vervullen bij het schatten van de inkomens die ten grondslag liggen aan de voorschotbeschikkingen. Deze grotere rol hoeft niet direct te bestaan uit het ambtshalve schatten van alle inkomens, ook tussenvormen worden onderzocht. Daarmee kan mogelijk de bestaande kwetsbaarheid die met het werken met een geschat inkomen gepaard gaat, sterk gereduceerd worden. Voor dat doel zal de Belastingdienst/Toeslagen het eerder gedane onderzoek naar de schatting van het inkomen -in samenspraak met een ambtelijke begeleidingscommissie- actualiseren en eventueel verbreden naar andere toeslagen. Het onderzoek zal nog dit jaar worden uitgevoerd.

3. Aanscherpen handhavingsbeleid

Vergrijpboete

Als het aan opzet of grove schuld van de belanghebbende, zijn partner of een medebewoner is te wijten dat onjuiste of onvolledige gegevens of inlichtingen zijn verstrekt waardoor een te hoge toeslag is uitbetaald, dan kan de Belastingdienst/Toeslagen een bestuurlijke boete opleggen (vergrijpboete). De vergrijpboete bedraagt met ingang van 1 juli 2012 maximaal 100 procent van het terug te vorderen bedrag zonder absoluut maximum. De bevoegdheid van de Belastingdienst/Toeslagen om een vergrijpboete op te leggen is nu echter beperkt. De vergrijpboete kan alleen worden opgelegd indien na de definitieve toekenning van de toeslag blijkt dat sprake is van een vergrijp als gevolg waarvan de definitieve toekenning tot een te hoog bedrag heeft plaatsgevonden. In dat geval kan de Belastingdienst/Toeslagen bij de herziening van de definitieve toekenning de vergrijpboete opleggen. Op dit moment is het niet mogelijk voor de Belastingdienst/Toeslagen om een vergrijpboete op te leggen indien vóór de definitieve toekenning van de toeslag (dus in de voorschotfase) blijkt dat sprake is van een vergrijp. Met een in dit stadium geconstateerd vergrijp kan de Belastingdienst/Toeslagen alleen rekening houden door de hoogte van de definitief toe te kennen toeslag hierop aan te passen.

Ik acht dit een ongewenste situatie. De Belastingdienst/Toeslagen heeft geconstateerd dat de verlening van te hoge voorschotten door de dienst regelmatig voortkomt uit het verstrekken van onjuiste of onvolledige (inkomens)gegevens door de toeslaggerechtigde. Ook in deze situaties zou het mogelijk moeten zijn het instrument van de vergrijpboete te kunnen inzetten bij de definitieve toekenning van de toeslag als het vergrijp wordt geconstateerd in de voorschotfase van het toeslagenproces. Bij het Belastingplan 2013 wordt dan ook een voorstel opgenomen om de Awir in deze zin aan te passen.

Verhoging boete bij recidive

Zoals in het wetsvoorstel «Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving» van de minster van SZW is aangekondigd zal een recidiverende fraudeur, dat wil zeggen iemand waarbij meer dan eens een terugvordering wordt opgelegd als gevolg van een fraude met toeslagen, in de toekomst worden geconfronteerd met een hogere boete van maximaal 150%.¹ Daartoe zal ik bij het Belastingplan 2013 een wijziging van de Awir opnemen. Er zal dus sprake zijn van een oplopende boete-reeks. Ik wil daarbij gaan werken met een streng verrekeningsbeleid. Wanneer iemand de opgelegde boete niet ineens kan betalen, wordt deze bij voorrang verrekend met nog te ontvangen toeslagen. Op deze manier wordt een sterkere prikkel gegeven dat fraude met toeslagen er ook toe leidt dat de toeslag niet meer wordt uitbetaald.

¹ Kamerstukken II 2011/12 33 207, nr. 3, pagina 4.

Het voor de toeslagen geldende toetsingsinkomen bestaat niet alleen uit het inkomensgegeven (verzamelinkomen of belastbaar loon) uit de basisregistratie inkomen. Ook niet in Nederland belastbaar inkomen (ninbi) wordt als toetsingsinkomen in aanmerking genomen. Het inkomen dat buiten Nederland wordt genoten is met name van belang om de feitelijke draagkracht vast te stellen van toeslaggerechtigden die in het buitenland wonen of gewoond hebben. Het ninbi wordt bij beschikking vastgesteld door de inspecteur. Voor dat doel verzendt hij brieven naar belanghebbenden die wonen in het buitenland met vragen omtrent het wereldinkomen. In de praktijk komt het echter regelmatig voor dat een reactie op deze brief uitblijft. In dat geval moet de inspecteur het ninbi ambtshalve vaststellen.

Ik vind deze gang van zaken ongewenst en wil op dit punt het handhavingsbeleid aanscherpen. Het niet reageren op een verzoek om informatie van de inspecteur zal voortaan gevolgen hebben voor de uitbetaling van de toeslag. Bij het Belastingplan 2013 zal een voorstel worden opgenomen met de strekking dat de inspecteur de hoogte van de tegemoetkoming ambtshalve kan vaststellen als belanghebbende niet reageert op een informatieverzoek van de inspecteur dat tot doel heeft het ninbi vast te stellen. Daarbij kan de toeslag op nihil worden gesteld. Hiermee wordt een stevige prikkel gegeven voor belanghebbenden om alle voor de toekenning van de toeslag benodigde informatie te verstrekken.

4. Verstevigen strafrecht toeslagen

De Belastingdienst en de FIOD zijn belast met het opsporen van bepaalde strafbare feiten. Dit is zowel voor de fiscaliteit het geval, via de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) als voor de toeslagen, via de Awir. Het doel van de strafbepalingen is in de meer ernstige gevallen van fraude een sanctie op te kunnen leggen. Daarbij zal het doorgaans gaan om zaken die een maatschappelijk effect hebben.

In de uitvoering van de toeslagen is er over het algemeen sprake van een relatie tussen de Belastingdienst/Toeslagen en de belanghebbende waarbij bestuurlijk beboeten als correctiemethode het meest voor de hand ligt. In de praktijk sinds het invoeren van de toeslagen worden echter ook gevallen aangetroffen waarin de overtreding van een dusdanige aard is dat een bestuurlijke boete niet meer volstaat. Daarbij valt te denken aan flagrante schendingen van de rechtsorde, zoals grootschalige systeemfraude. In die gevallen is het strafrecht de aangewezen sanctiemethode.

Bij de toepassing daarvan valt op dat de Awir en onderliggende regelgeving een beperkter instrumentarium kennen dan de AWR. Zo kent de Awir geen eigen strafbepaling, terwijl de AWR er meerdere kent. In plaats daarvan zijn bepaalde ambtenaren aangewezen als belast met de opsporing van enkele feiten die in het Wetboek van strafrecht zijn opgenomen, voor zover die feiten samenhangen met de Awir. Het gaat om feiten als valsheid in geschrifte. In de Awir is daarnaast geen sprake van een contactambtenaar, die als spil tussen de Belastingdienst en het OM fungeert. In de praktijk is, mede als gevolg van de huidige wettelijke inrichting, op dit moment te zien dat de strafdossiers die vanuit de Belastingdienst/Toeslagen worden aangeleverd een grote belasting vormen voor de capaciteit van het Openbaar Ministerie.

Het is mijn bedoeling het strafrechtelijke instrumentarium in de Awir te verstevigen waar dat nodig is. Daarbij zoek ik naar een modaliteit die aan twee eisen voldoet. Enerzijds moet deze effectief zijn. Dat wil zeggen dat het te benoemen strafbare feit goed aansluit bij de fraudepraktijk en dat de bevoegdheden van de opsporingsambtenaren duidelijk en toereikend zijn. Anderzijds moet de regeling inzichtelijk en toegankelijk zijn. Hierbij zal ik ook de mogelijkheid betrekken om de bestuurlijke strafbeschikking op toeslagendelicten van toepassing te verklaren. Een concreet voorstel is te voorzien bij het Belastingplan 2013.

5. Heffingsrente bij definitieve toekenning

Op het punt van het rekenen van rente wordt verandering aangebracht in de huidige gang van zaken. Het in rekening brengen van rente bij de definitieve toekenning van de toeslag die leidt tot een terugvordering van een te hoog voorschot is namelijk een maatregel die een prikkel kan vormen voor de belanghebbende om zijn inkomen beter te schatten en wijzigingen tijdig door te geven. Oneigenlijk gebruik in de vorm van het (jaar in jaar uit) ontvangen van te hoge voorschotten die achteraf zonder heffingsrente kunnen worden terugbetaald wordt daar bovendien mee ontmoedigd. Deze rentemaatregel kan snel worden ingevoerd omdat de Awir al voorziet in een heffingsrenteregeling die is toegesneden op het toeslagenproces. Het rekenen van rente op grond van deze regeling heeft de afgelopen jaren om beleidsmatige redenen echter niet plaats gevonden; het vergoeden van rente wel.

6. Normering grondslagelementen

Normering is een manier om de kwetsbaarheid die met de vergoeding van daadwerkelijke kosten gepaard gaat, te verminderen. De betreffende elementen in de toeslagen zijn de betaalde huur en de servicekosten in de huurtoeslag, en de uurprijs en afgenomen uren kinderopvang in de kinderopvangtoeslag. Normering houdt in dat niet meer de werkelijke kosten relevant zijn, maar uit wordt gegaan van normbedragen. Vanuit het perspectief van fraude en oneigenlijk gebruik is dit wenselijk omdat de gegevens over de feitelijke kosten niet bij de Belastingdienst/Toeslagen beschikbaar zijn maar extern moeten worden verkregen. Deze informatie kan onjuist zijn en controle daarop is vaak tijdrovend en complex. Normering verkleint de rol van de burger, waardoor de kans op fouten, niet-gebruik, fraude en oneigenlijk gebruik sterk verminderd wordt.

Normering van deze elementen betekent dat het huidige maatwerk van de werkelijke kosten niet meer geleverd wordt. Normering gaat dan ook gepaard met inkomenseffecten en, voor wat de kinderopvangtoeslag betreft, negatieve effecten op de arbeidsparticipatie. Deze effecten moeten worden afgezet tegen de te verwachten winst voor het uitvoeringsproces. Dat leidt tot de volgende afweging.

Normering servicekosten en huurprijs huurtoeslag

Het recht op huurtoeslag is onder meer afhankelijk van de feitelijke servicekosten voor een aantal limitatief opgesomde kostenposten die de verhuurder in rekening brengt aanvullend op de huur. Het is mogelijk om in de huurtoeslag te werken met een bepaald genormeerd bedrag aan servicekosten, ongeacht de werkelijke servicekosten. Bezien vanuit het perspectief van fraude en oneigenlijk gebruik is dit wenselijk omdat de gegevens over de feitelijke servicekosten niet bij de Belastingdienst/Toeslagen beschikbaar zijn maar moeten worden verkregen van de burger zelf of van de verhuurder. Deze informatie kan onjuist zijn en dat is vaak lastig te controleren.

De middelen die momenteel worden verstrekt als huurtoeslag voor servicekosten kunnen worden gebruikt voor een genormeerde bijtelling op de rekenhuur voor alle huurtoeslagontvangers, onafhankelijk van de werkelijke servicekosten. Ik zal tezamen met de minister van BZK bezien op welke termijn een dergelijke maatregel mogelijk is.

Een verdergaande variant is het normeren van de totale huurprijs inclusief servicekosten bij het berekenen van de huurtoeslag. Ook deze normering kent het voordeel dat het aantal variabelen in de huurtoeslag verminderd wordt en de rol van de burger kleiner wordt. Het gaat echter om een maatregel die een complex karakter kent. De huurprijs van verschillende typen woningen kan immers sterk uiteenlopen. Daardoor kent de maatregel flinke inkomenseffecten. Hoewel ik dus in principe positief ben over mogelijke stappen in deze richting, zullen deze alleen door middel van een zorgvuldige implementatie en dus pas in de verdere toekomst realiseerbaar zijn.

Normering uurprijs en kosten kinderopvang

Het recht op kinderopvangtoeslag is onder meer afhankelijk van de daadwerkelijk gemaakte kosten aan kinderopvang die de burger heeft gemaakt: het aantal afgenomen kinderopvanguren vermenigvuldigd met de feitelijk betaalde uurprijs, tot een maximum uurprijs. Het uitgaan van de werkelijke kosten is beleidsmatig gezien zuiver omdat daarmee wordt aangesloten op de persoonlijke situatie van de burger. Vanuit het perspectief van fraude en oneigenlijk gebruik is dit echter risicovol omdat de gegevens over de feitelijke kosten niet bij de Belastingdienst/Toeslagen beschikbaar zijn maar moeten worden verkregen van de burger zelf of van de kinderopvanginstelling. Deze informatie kan onjuist zijn en dat is vaak lastig te controleren. In verband met deze kwetsbaarheid is bekeken of het mogelijk zou zijn om bij de berekening van de kinderopvangtoeslag niet meer uit te gaan van de feitelijk betaalde uurprijs, maar van een genormeerde uurprijs, ongeacht de werkelijke uurprijs. Ook is onderzocht of een verdere stap, het normeren van de kosten van kinderopvang, aangewezen is.

Uurprijs kinderopvang

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.

Het werken met een genormeerde uurprijs zorgt ook voor inkomenseffecten. Huishoudens die gebruik maken van dagopvang met een uurprijs op de huidige maximum uurvergoeding of daarboven krijgen minder kinderopvangtoeslag. Hier staat tegenover dat mensen die een feitelijke uurprijs betalen die onder de normuurprijs ligt er juist op vooruit gaan.

Kosten kinderopvang

Een normering van de kosten is de combinatie van een genormeerde uurprijs met het loslaten van het werkelijk aantal afgenomen uren als grondslag. Dit wil zeggen dat een toeslag wordt uitbetaald die in meer of mindere mate los staat van het aantal opvanguren. Inherent aan dat systeem is dat het kan voorkomen dat iemand geen toeslag krijgt terwijl hij wel gebruik heeft gemaakt van opvang, of dat iemand toeslag krijgt voor opvanguren die hij niet afgenomen heeft.

Daarbij kan worden gedacht aan het verlenen van een kinderopvang-toeslag gebaseerd op het aantal gewerkte uren door de ouder/verzorger met de kortste arbeidstijd. De gedachte is dat deze ouder op de overige uren beschikbaar is om voor de kinderen te zorgen en in die uren dus geen behoefte heeft aan kinderopvang. In deze variant wordt niet meer getoetst of op de werkdagen van de minst werkende ouder wel gebruik wordt gemaakt van opvang. Een aanzienlijk nadeel hiervan is dan ook dat feitelijk ook toeslag voor informele opvang wordt verleend, of toeslag voor dagen dat een meestwerkende partner de zorg voor de kinderen heeft.

Conclusie normering kinderopvangtoeslag

Beide maatregelen, normeren uurprijs kinderopvang en normeren kosten kinderopvang, kunnen een bijdrage leveren aan een minder complex en minder fraudegevoelig toeslagensysteem. Wat het normeren van de kosten betreft wegen de grote effecten en de eraan klevende nadelen zwaarder dan de voordelen. Met betrekking tot het normeren van de uurprijs zullen de voor- en nadelen, in de aanloop naar het Belastingplan 2014, samen met de Minister van SZW, nader in kaart worden gebracht.

7. Afstappen van actueel inkomen

Een van de kwetsbaarheden in het huidige toeslagenproces wordt gevormd door de veelheid aan terugvorderingen en nabetalingen bij de definitieve toekenning van de toeslag na afloop van het toeslagjaar. De voornaamste oorzaak van deze kwetsbaarheid volgt uit het uitgangspunt van de Awir dat de in aanmerking te nemen draagkracht voor de toeslag wordt gebaseerd op het toetsingsinkomen in het berekeningsjaar van de toeslag (het actuele inkomen).

Overwogen zou kunnen worden om dit uitgangspunt los te laten en de draagkracht voor de toeslagen te baseren op een toetsingsinkomen van enkele jaren geleden.

Het aansprekende voordeel ervan om de toeslagen in plaats van op het actuele inkomen te baseren op een ouder inkomen dat reeds is vastgesteld, is dat het recht op en de hoogte van de toeslag direct definitief kan worden vastgesteld. Het nabetalen en terugvorderen van toeslagen is dan veel minder vaak nodig. Het baseren van de toeslag op een eerder reeds vastgesteld inkomen (t-2) is ook in lijn met de aanbeveling van project 12 van de Compacte Rijksdienst om uitkeringen in één keer vast te stellen. Deze werkwijze leidt tot een besparing op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst/Toeslagen en geeft zekerheid aan burger en overheid. Burgers hoeven minder vaak toeslag terug te betalen, raken minder snel in de schulden en de eventuele verleiding om een te hoog voorschot op de toeslag aan te vragen vervalt.

Aan het afstappen van het actueel inkomen zitten echter ook aanzienlijke nadelen. De belangrijkste is dat de hoogte van de toeslag minder goed aansluit bij de actuele omstandigheden van de burger. Toetreders en

herintreders tot de arbeidsmarkt ontvangen twee jaar lang een te hoge toeslag, terwijl iemand die een grote inkomensdaling meemaakt twee jaar op de benodigde toeslag moet wachten. Ook andere veranderingen in inkomen bij pensionering, samenwonen, scheiding of overlijden van de partner werken met vertraging door in de toeslagen. Een vangnet voor schrijnende gevallen kan het nadeel beperken maar kost per saldo extra programmageld en maakt daarnaast de besparing op de uitvoeringskosten kleiner. De consequenties van een vangnet voor het programma-budget en de uitvoeringskosten zullen sterk afhangen van de vormgeving van een vangnetregeling. Een ander nadeel betreft de eenmalige invoeringskosten.

Alles overwegende is deze aanpak de komende jaren waarschijnlijk hooguit interessant voor de huurtoeslag. Bij de huurtoeslag is de problematiek van terugvorderen veruit het grootst. De ontvangers hebben vaak een laag inkomen en ten opzichte daarvan zijn de toeslagbedragen relatief hoog. Dat betekent dat een terugvordering bij deze groepen hard aan kan komen. Voor toeslagontvangers met een uitkering is het inkomen in de tijd vrij constant. Een vangnet zou als gevolg hiervan beperkt kunnen blijven tot gevallen waarbij een fors inkomensverlies optreedt door scheiding of baanverlies. Desalniettemin zijn er ook voor de huurtoeslag eerder genoemde opties om de problematiek van het terugvorderen te beperken zoals het berekenen van rente, vaker beboeten en het laten schatten van het inkomen bij automatische continuering door de Belastingdienst/Toeslagen. Ik zie op dit moment meer kansen voor deze voorliggende, minder vergaande aanpak, mede vanwege de disharmonie met de andere toeslagen die het afstappen van het actuele inkomen voor de huurtoeslag zou betekenen.

Conform de aanbeveling van project 12 van de Compacte Rijksdienst om regelingen te clusteren wordt de mogelijkheid onderzocht de zorgtoeslag en het kindgebonden budget in de uitvoering te koppelen aan het proces van de inkomstenbelasting. De Belastingdienst onderzoekt momenteel de mogelijkheden hiertoe. Het afstappen van het actueel inkomen past niet bij dit proces aangezien de draagkracht voor de inkomstenbelasting ook wordt gebaseerd op het actuele inkomen.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers