

To: Gelder, JH (Han) van (pSG) [redacted]
Cc: [redacted] (BOA/BO&P) [redacted]; [redacted] (BOA/Advies) [redacted];
[redacted] (HDFEZ/EO) [redacted]
From: [redacted] (HDFEZ/EO)
Sent: Tue 6/4/2019 3:26:58 PM
Importance: Normal
Subject: Geannoteerde agenda OOT (morgen 5/6/19 9:30-11u)
MAIL_RECEIVED: Tue 6/4/2019 3:27:00 PM
[Agenda en stukken OOT 5 juni](#)
[Geannoteerde agenda OOT 5-6-19.docx](#)

Beste Han,

Bijgevoegd de geannoteerde agenda voor het OOT van morgenochtend. Mocht de annotatie vragen oproepen dan beantwoorden we die graag.

Op dit moment is de annotatie van de BD voor Jaap nog niet gereed. We sturen deze aan je door indien we deze voor vandaag einde dag ontvangen.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

Hoofddirectie Financieel Economische Zaken / Eigenaarsadvisering

Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7 | 2511 CW | Den Haag | 020 610 2000
Postbus 20201 | 2500 EE | Den Haag

[redacted]

Cc: [redacted] (HDFEZ/EO) [redacted]; [redacted] (BOA/Advies) [redacted] M10; [redacted], N.M.
[redacted] 10.2.e [redacted]@minvws.nl; [redacted]; BDG
Belastingdienst|BDGBelastingdienst@minfin.nl; [redacted]

MAIL_RECEIVED: Wed 5/29/2019 5:13:01 PM
[Agenda OOT 5 juni 2019.pdf](#)
[A.02 Verslag OOT 7 maart 2019 Concept.pdf](#)
[B.01 Aanbieding IBO Toeslagen.pdf](#)
[B.01a Taakopdracht IBO Toeslagen.pdf](#)
[B.01b 20190523 IBO Toeslagen H7 Keuzes in het huidige systeem \(concepthoofdstuk analyse toeslagenstelsel\).pdf](#)
[C.02 Aanbieding Herstel kindgebonden budget.pdf](#)

Bijgaand vindt u de agenda en stukken voor de vergadering van het OOT op 5 juni. Op de agenda staat onder meer het gesprek met de werkgroep IBO Toeslagen. Bij het eerste deel van de vergadering zal daarom , voorzitter van de werkgroep IBO Toeslagen, aanwezig zijn.

met vriendelijke groet,

adviser

Belastingdienst/Toeslagen
Graadt van Roggenweg 500 | 3531 AH | Utrecht | Kamer 10.2.e
Postbus 2092 | 3500 GB | Utrecht

T 06 -

--	--	--

--	--

(Zie het bijgevoegde bestand: Agenda OOT 5 juni 2019.pdf)
(Zie het bijgevoegde bestand: A.02 Verslag OOT 7 maart 2019 Concept.pdf)

(Zie het bijgevoegde bestand: B.01 Aanbieding IBO Toeslagen.pdf)(Zie het bijgevoegde bestand: B.01a Taakopdracht IBO Toeslagen.pdf)(Zie het bijgevoegde bestand: B.01b 20190523 IBO Toeslagen H7 Keuzes in het huidige systeem (concepti hoofdstuk analyse toeslagenstelsel).pdf)
(Zie het bijgevoegde bestand: C.02 Aanbieding Herstel kindgebonden budget.pdf)

De Belastingdienst stelt e-mail niet open voor aanvragen, aangiften, bezwaarschriften, verzoeken, klachten, ingebrekestellingen en soortgelijke formele berichten.

Dit bericht is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde. Het bericht kan vertrouwelijke informatie bevatten waarvoor de fiscale geheimhoudingsplicht geldt. Als u dit bericht per abuis hebt ontvangen, wordt u verzocht het te verwijderen en de afzender te informeren.

The Dutch Tax and Customs Administration does not accept filings, requests, appeals, complaints, notices of default or similar formal notices, sent by email.
This message is solely intended for the addressee. It may contain information that is confidential and legally privileged. If you are not the intended recipient please delete this message and notify the sender.



Toeslagen
Belastingdienst

Aan:
Genodigden voor het opdrachtgevers-opdrachtnemeroverleg Toeslagen

Datum
28 mei 2019

agenda

Achtste vergadering opdrachtgevers-opdrachtnemer-
overleg Toeslagen

Vergaderdatum en -tijd	5 juni 2019, 9.30 -11.00 uur
Vergaderplaats	Ministerie van Financiën, Korte Voorhout 7, Daalderzaal (2 ^e etage)

Vergaderpunten

A. Algemeen inleidend

- | | |
|---|---------------|
| A.1 Opening, mededelingen en vaststelling agenda | 09.30 – 09.35 |
| A.2 Verslag 7 maart 2019 en actiepuntenlijst | 10.20 – 10.30 |

B. Beleidsmatige ontwikkelingen

- | | |
|--|---------------|
| B.1 IBO Toeslagen | 09.35 – 10.20 |
| Gesprek met de voorzitter van de werkgroep
IBO Toeslagen, dhr. <input type="text"/> . Zie bijgevoegde aanbieding. | |

C. Uitvoeringsgerelateerde onderwerpen

- | | |
|---|---------------|
| C.1 Stand van zaken uitvoering en ontwikkelingen | 10.30 – 10.40 |
| Mondelinge toelichting door directeur Toeslagen. | |
| C.2 Herstel kindgebonden budget | 10.40 – 10.50 |
| Zie bijgevoegde aanbieding. | |

D. Afsluitend

- | | |
|---------------------------------|---------------|
| D.1 Volgende vergadering | 10.50 – 11.00 |
| D.2 Rondvraag | |



Toeslagen
Belastingdienst

Agendapunt B.1

Opdrachtgevers-opdrachtnemeroverleg Toeslagen, vergadering 6 juni 2019
Bijlage bij agendapunt B.1

Datum
28 mei 2019

Auteur

Bijlagen
-Taakopdracht IBO Toeslagen
-Concept hoofdstuk 7 IBO
Toeslagen – Analyse
Toeslagenstelsel - Keuzes in het
huidige systeem

memo

IBO Toeslagen

Aard van behandeling

Ter bespreking.

(Voorzitter van de werkgroep IBO Toeslagen) en (één van de secretarissen van de werkgroep) zijn uitgenodigd voor een open gesprek over het IBO Toeslagen. Mogelijke onderwerpen van gesprek zijn de concrete ideeën n.a.v. de eerste fase en de richting die gekozen wordt voor de tweede fase (met respect voor de onafhankelijkheid van het onderzoek).

Gevraagd besluit

Geen

Toelichting op de bijlagen

Bijlage 1 betreft de taakopdracht van het IBO Toeslagen, zoals deze oorspronkelijk in de Miljoenennota 2019 is opgenomen.

Bijlage 2 betreft concept-hoofdstuk 7 van het IBO, waarin de conclusies van de analyse zijn samengevat.

11. Taakopdracht IBO's

Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) ontwikkelen alternatieven voor bestaand beleid.

IBO's vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door interdepartementale werkgroepen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Afgeronde IBO's zijn te vinden op: <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/beleidsonderzoek/overzicht-afgeronde-ibos>

Eind 2017 heeft het kabinet opdracht gegeven tot IBO's op de volgende onderwerpen:

1. IBO Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt
2. IBO Grondvergoeding energievoorziening
3. IBO Mensen met een (licht) verstandelijke beperking

De Tweede Kamer is per brief geïnformeerd over de taakopdrachten²². Door een latere start is de oplevering van deze IBO's uitgesteld naar oktober 2018. De rapporten zullen daarna, voorzien van een kabinetsreactie, aan de Tweede Kamer verzonden worden.

Daarnaast wordt middels deze miljoenennota opdracht gegeven tot de volgende IBO's welke in 2018-2019 worden uitgevoerd:

1. IBO Toeslagen
2. IBO Deeltijdwerk
3. IBO Internationalisering van het onderwijs
4. IBO Luchtkwaliteit
5. IBO Koninkrijksrelaties

Hieronder volgen de taakopdrachten.

Taakopdracht IBO Toeslagen

Nederland kent bijna 50 regelingen die burgers van inkomensondersteuning voorzien. Binnen deze regelingen is onderscheid te maken naar inkomensvervangende regelingen en regelingen die inkomens aanvullen. Bekende inkomensvervangende regelingen zijn bijvoorbeeld de Algemene Ouderdomswet (AOW), de WW-uitkering en de bijstand. De toeslagen zijn regelingen die het inkomen aanvullen. Kenmerkend voor de toeslagen is dat zowel de toekenning als de omvang van de tegemoetkoming in veel gevallen afhankelijk is van de hoogte van het inkomen van de aanvrager. De huurtoeslag, zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en kindgebondenbudget kenmerken zich doordat ze inkomensondersteuning op huishoudensniveau bieden. De huurtoeslag heeft ook als doel om de huren betaalbaar te houden. De zorgtoeslag om de zorg voor alle huishoudens financieel toegankelijk te houden. De kinderopvangtoeslag heeft samen met regelingen zoals de arbeidskorting en de IACK het doel om de

²² Kamerstukken II, 2017-2018, 34 775 nr 80

arbeidsparticipatie te bevorderen. Het kindgebondenbudget biedt inkomensondersteuning aan huishoudens met kinderen.

De Belastingdienst/Toeslagen draagt sinds 2006 zorg voor de uitvoering van de toeslagen, volgens de regels van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de (vormgeving van) toeslagen ligt bij de verschillende beleidsdepartementen. In het verleden zijn voor (individuele) toeslagen eerder interdepartementale onderzoeken gedaan naar mogelijke vereenvoudigingen van het uitvoeringsproces en het tegengaan van fraude en misbruik. Mede daardoor is het uitvoeringsproces inmiddels stabiel geworden. Niettemin worden de voorwaarden voor het recht op een toeslag en de gehanteerde uitvoeringssystematiek (door de burger) op onderdelen nog steeds als ingewikkeld en belastend ervaren, wat in bepaalde gevallen leidt tot schuldenproblematiek of niet-gebruik. Recente rapporten van de WRR en de RVS wijzen hier op: Het aantal huishoudens met risicovolle schulden breed bedraagt 20% van het totaal aantal huishoudens en de overheid is veelal een belangrijke schuldeiser. Ook de Nationale ombudsman ziet als één van de oorzaken voor financiële problemen van mensen het complexe stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen.

Daarnaast zijn bepaalde aspecten van het toeslagensysteem deels een uitkomst van de manier waarop het bredere overheidsbeleid rondom inkomensondersteuning van burgers momenteel is ingericht. Ongeveer de helft van de Nederlandse huishoudens ontvangt een toeslag. Een relevante vraag is dan ook of het bieden van inkomensondersteuning aan burgers middels de toeslagen, in een breder perspectief en samenhang met andere regelingen bezien, niet op een andere, meer effectieve en doelmatige manier bereikt zou kunnen worden.

De stapeling van meerdere toeslagen en andere inkomstenregelingen zorgt ook voor een hoge marginale druk wat de arbeidsparticipatie nadelig beïnvloedt (armoedeval).

Doel van dit IBO is om in twee deelonderzoeken te kijken naar mogelijke verbeteringen. Het eerste deelonderzoek richt zich op verbetermogelijkheden die op de korte termijn (deze kabinetsperiode) binnen het huidige stelsel in gang gezet kunnen worden. Het gaat in dit onderzoek om het verkennen van maatregelen die gericht zijn op het beter faciliteren van burgers, op het verder terugbrengen van terugvorderingen en nabetaalingen in aantal en hoogte daarvan, en het sneller waarnemen van veranderingen in de persoonlijke omstandigheden van burgers. Het tweede deelonderzoek heeft een bredere scope en richt zich op verbetermogelijkheden voor de lange termijn (na deze kabinetsperiode). In dit deelonderzoek zal onder meer worden gekeken naar het afschaffen van toeslagen en de mogelijkheid van compensatie binnen bijvoorbeeld de fiscaliteit, andere inkomensafhankelijke regelingen c.q. de stelsels van wonen, zorg en kinderen. Voor dit IBO geldt dat te onderzoeken varianten binnen de kaders van het huidige Zvw-stelsel blijven.

In dit deelonderzoek worden dus voor de termijn na deze kabinetsperiode varianten uitgewerkt die een herziening van het stelsel met zich meebrengen.

Organisatie van het onderzoek

De breedte van het onderzoek vertaalt zich in de bezetting van de werkgroep en ondersteuning. Leden van de werkgroep zijn: FIN II, FIN I, 2 werkgroepleden vanuit SZW (inkomensbeleid en toeslagen), VWS, BZK, AZ, EZK, SCP en CPB. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretariaat met 3 secretarissen: 1 secretaris van Fin I, 1 secretaris van SZW en 1 secretaris van Fin II. De voorzitter en secretarissen dragen er zorg voor dat de benodigde experts (van bv. departementen of onderzoeksbureaus) aansluiten bij werkgroepvergaderingen. Beide deelonderzoeken starten

parallel in september 2018. Het secretariaat rondt haar rapport van het eerste deelonderzoek uiterlijk 1 april 2019 af. De rapportage van deelonderzoek 2 wordt uiterlijk 1 oktober 2019 opgeleverd. De omvang van elk deelrapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Deelonderzoek 1: verbeteringen binnen huidige stelsel van toeslagen

Het huidige toeslagenstelsel werkt met een maandelijkse uitbetaling van een voorschot. Dit voorschot is (deels) gebaseerd op een schatting van het vermoedelijk recht op een toeslag op basis van onder andere het verwachte inkomen. Tussen de schattingen en werkelijke situatie, zoals die pas na afloop van het toeslagjaar kan worden vastgesteld, zit voor veel burgers (enig) verschil. In dat geval hebben burgers teveel of te weinig toeslag als voorschot ontvangen. Dit leidt tot terugvorderingen of nabetalingen.

De kwetsbaarheid van het toeslagenstelsel is dat het (deels) afhankelijk is van inschattingen van burgers over hun inkomen en het tijdig doorgeven van wijzigingen die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag. Het beroep dat dit stelsel doet op acties van burgers zelf blijkt soms problematisch. De verwachting ten aanzien van de zelfredzaamheid van burgers is niet voor alle toeslagontvangers realistisch. De WRR heeft daar in een recent onderzoek ook op gewezen. Het aandeel toeslaggebruikers dat uit eigen beweging mutaties doorgeeft is al jaren naar schatting stabiel rond de 10%. Voorts ontvangen in de huidige systematiek de lagere inkomens hogere toeslagen. Bij terugvorderingen leidt dit automatisch tot hogere terugvorderingen. Een aantal maatregelen om bijvoorbeeld inkomens-schattingen minder afhankelijk te maken van de burger, gerichte attendering voor bepaalde doelgroepen en ontwikkeling naar meer toezicht vooraf heeft positieve invloed gehad op het aantal en de omvang van de nabetalingen en terugvorderingen (zie ook de 2^e evaluatie Awir). Desondanks is het zo dat gemiddeld 27% per toeslag, een deel van het voorschot terug moet betalen; bij de kinderopvangtoeslag is sprake van een terugvorderingpercentage van 40%. Om die reden moet het aantal en de omvang verder worden teruggedrongen.

Uitgangspunt van het toeslagenstelsel is, dat de primaire verantwoordelijkheid voor het aanvragen van toeslagen bij de aanvrager zelf ligt. Er zijn indicaties dat rond de 17% van burgers die recht hebben op bijvoorbeeld huur- en zorgtoeslag daar geen gebruik van maken. Bezorgdheid over het risico van het achteraf moeten terugbetalen van toeslagen die onterecht zijn toegekend of te hoog zijn vastgesteld en daardoor in de schulden komen, speelt in ieder geval bij een deel van deze groep een rol. Vanuit een gedragseconomisch perspectief is het daarom de vraag of de nadruk in het huidige stelsel niet teveel ligt op de exacte hoogte van de vergoedingen op basis van het actuele inkomen en te weinig op de zekerheid van de inkomensondersteuning. Zowel de literatuur over verliesaversie als recente inzichten over het niet-gebruik van verschillende toeslagen duiden hierop.

De Staatssecretaris van Financiën heeft tijdens het Algemeen Overleg Belastingdienst met de Tweede Kamer op 14 december 2017 toegezegd contact op te nemen met leden van het Kabinet om binnen het systeem van toeslagen te kijken naar mogelijkheden om zowel het terugbetalen van toeslagen terug te dringen als wat er nog meer mogelijk is op het terugdringen van het niet-gebruik.

Opdracht aan werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd de volgende dingen te onderzoeken:

1. Wat zijn de oorzaken voor terugvorderingen bij de verschillende toeslagen? In hoeverre worden terugvorderingen veroorzaakt door niet doorgeven van inkomenswijzigingen, veranderingen in de huishoudsituatie of door andere factoren? Hoe verhoudt dit zich tot

- terugvorderingen veroorzaakt door andere factoren? Welk deel van de terugvorderingen wordt door toeslagontvangers als problematisch ervaren?
2. Zijn er specifieke groepen toeslagontvangers aan te wijzen die in grote mate te maken krijgen met hoge terugvorderingen? In hoeverre verschilt dit voor de vier toeslagen?
 3. In hoeverre wordt de doelgroep volledig bereikt? Wat is de omvang van niet-gebruik van toeslagen en welke aanleidingen zijn hiervoor aan te wijzen? Wat kunnen beleidsdepartementen en de uitvoering doen om goed gebruik van toeslagen te stimuleren?
 4. Welke beleidsalternatieven zijn er om de toeslagensystematiek aan te passen zodat deze doeltreffender en doelmatiger is? (In ieder geval gaat om het verminderen van de hoogte van het aantal terugvorderingen en het beter aansluiten bij het doenvermogen van burgers) Hierbij wordt in ieder geval de volgende twee opties geanalyseerd: werken met een vastgesteld inkomen uit het verleden (t-2) en het uitbetalen van een deel (zoals 90% van het voorschot), waarbij gebruik gemaakt kan worden van eerder onderzoek dat hier naar is gedaan. Ook kan er gekeken worden naar de voorstellen die gedaan zijn in het rapport «harmonisatie inkomensbegrippen».

De door de werkgroep uit te werken beleidsalternatieven dragen bij aan het verminderen van de schuldenproblematiek. Voor de beleidsalternatieven worden in ieder geval in kaart gebracht: het gemak voor de burger, het verbeteren van de inkomenszekerheid en mogelijke werkgelegenheidseffecten (marginale druk/armoedeval), vereenvoudiging van de uitvoering, de effecten op het aantal en hoogte van de terugvorderingen en nabetalings, de vermindering van het niet gebruik en de budgettaire consequenties (programmamakosten en uitvoeringskosten).

Beleidsvarianten

Het onderzoek rapporteert op basis van de gedane bevindingen over meerdere beleidsvarianten om de huidige toeslagensystematiek te verbeteren. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Uitgangspunt is dat de verschillende beleidsvarianten budgetneutraal zijn.

Deelrapport 2 stelselwijziging

Het huidige toeslagensysteem kent verschillende knelpunten. Zoals hierboven beschreven gaat het huidige stelsel uit van de verantwoordelijkheid van de burger, dit kan leiden tot problemen met terugvorderingen en niet-gebruik. Fraude is hierbij ook altijd een aandachtspunt. Voorts is de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor en de vormgeving van de verschillende toeslagen verdeeld over drie departementen en wordt het karakter van de verschillende toeslagen verschillend gedefinieerd. Dit maakt het eveneens ingewikkeld voor de burger en moeilijk om tot vereenvoudiging en harmonisatie te komen. Daarnaast wordt er binnen het huidige stelsel op grote schaal geld rondgepompt. Dat is mede het gevolg van een op individueel inkomen gerichte inkomstenbelasting en toeslagen gericht op het versterken van de draagkracht van huishoudens. Circa 5 miljoen huishoudens komen in aanmerking voor één of meer toeslagen en ontvangen in totaal circa 12 miljard euro. Ook zorgt de stapeling van meerdere toeslagen en andere inkomstenregelingen voor een hoge marginale druk wat de arbeidsparticipatie nadelig beïnvloedt (armoedeval). Dit geldt met name indien huishoudens in aanmerking komen voor meerdere toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen. Iedereen met bijvoorbeeld minimumloon, een bijstandsuitkering en AOW-uitkering komen qua inkomensniveau voor een toeslag in aanmerking. Tot slot is sinds 2001 het aantal regelingen op het gebied van inkomensbeleid toegenomen, waarbij er een tegemoetkoming is gecreëerd voor vrijwel ieder huishouden (werknemers, ondernemers,

gepensioneerden, gezinnen met kinderen, alleenstaande ouders etc.). De verschillende instrumenten zijn sinds 2001 fors in omvang toegenomen, terwijl tegelijkertijd de belastingtarieven in de eerste twee schijven ook zijn verhoogd.

Door de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, de brede heroverwegingen en eerdere IBO's zijn er opties verkend om het toeslagenstelsel te herzien. Zo is in de brede heroverweging onder andere gekeken naar het afschaffen en anders vormgeven van de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. En zo heeft in 2013 de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen gekeken naar de introductie van een huishoudentoeslag. Hierbij was voorgesteld om de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslag tot een huishoudentoeslag om te vormen. Dit bleek uiteindelijk in de uitwerking van dit voorstel door het toenmalige kabinet niet haalbaar te zijn. In 2016 zijn in het IBO «sociale huur» aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de budgettaire beheersbaarheid van de uitgaven huurtoeslag en denkrichtingen voor een andere inrichting van dit stelsel verkend.

Opdracht aan werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd meerdere varianten uit te werken die een herziening van het stelsel met zich meebrengen. Hierbij wordt in ieder geval gekeken naar:

1. Kunnen toeslagen (deels) opgevangen worden binnen het instrumentarium van inkomstenbelasting en inkomensondersteuning, binnen de stelsels rond wonen, zorg, kinderen of via (gedeeltelijke) overheveling naar medeoverheden? Wat zijn de verschillende opties om toeslagen af te schaffen? In hoeverre zijn verschillende maatregelen nodig voor verschillende toeslagen en hoe verhoudt dat zich tot het uitgangspunt van harmonisatie en tot de doeltreffendheid en doelmatigheid? Neem hierbij ook de governancestructuur in acht.
2. Voor alle varianten wordt in beeld gebracht: het gemak voor de burger, het verbeteren van de inkomenszekerheid en werkgelegenheidseffecten (marginale druk/armoedeval), vereenvoudiging van de uitvoering, de effecten op het aantal en hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen, de vermindering van het niet gebruik en de budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten). Bij de beleidsvarianten wordt ook gekeken naar de uitvoerbaarheid. De beleidsalternatieven dragen bij aan het verminderen van de schuldenproblematiek.

Beleidsvarianten

Het onderzoek rapporteert op basis van de gedane bevindingen over meerdere beleidsvarianten om het systeem van toeslagen te verbeteren. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Uitgangspunt is dat de verschillende beleidsvarianten budgetneutraal zijn. Daarnaast wordt er in ieder geval één beleidsvariant uitgewerkt die een besparing van 20% oplevert (waarbij zowel naar de uitvoeringskosten als programmakosten wordt gekeken).

Taakopdracht IBO Deeltijdwerk

Inleiding

Nederland is wereldkampioen deeltijdarbeid. Dit geldt voor mannen en vrouwen, maar in het bijzonder (jonge) vrouwen werken in vergelijking met andere landen erg veel in deeltijd. Ook is het verschil in het aantal gewerkte uren tussen jonge vrouwen en mannen (gemiddeld 29 tegenover 37 uur) in Nederland veel groter dan gemiddeld in Europa (35 uur versus 39 uur). Waar in andere Westerse landen ongeveer de helft van de participerende vrouwen een voltijdbaan heeft, geldt dit in Nederland slechts voor ongeveer een kwart. In veel landen wordt voor deeltijdwerk gekozen door moeders die zorg dragen voor (jonge) kinderen. In

1 Keuzes in het huidige systeem (CONCEPTHOOFDSTUK ANALYSE TOESLAGENSTELSEL)

1.1 Inleiding

Het toeslagenstelsel is een belangrijk rijksinstrument voor inkomensondersteuning (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget) en het bevorderen van de arbeidsparticipatie (kinderopvangtoeslag). De afgelopen jaren zijn er veel stappen ondernomen om de uitvoering van de regelingen door Belastingdienst / Toeslagen te verbeteren zodat er minder bijstelling achteraf zouden zijn. Dit zodat de mensen voor wie de regelingen bedoeld zijn beter bereikt en geholpen worden. Aan de andere kant zijn er bij de verschillende toeslagen ook forse beleidsaanpassingen doorgevoerd die invloed hebben op het aantal en de hoogte van terugvorderingen en nabetalingen (doordat er meer mensen in het afbouwtraject terecht zijn gekomen of doordat de toeslag inkomensafhankelijker is geworden of doordat de toeslagbedragen verhoogd zijn). Ook zijn de regelingen gebruikt om eventuele ongewenste koopkrachteffecten te mitigeren. Al met al is dus een complex stelsel ontstaan waarbinnen het maar niet lukt terugvorderingen en nabetalingen en niet-gebruik substantieel terug te dringen.

1.2 Probleemanalyse

1.2.1 Gedragsinzichten

Het toeslagensysteem is er opgericht om toeslagen te verstrekken die precies aansluiten op de actuele huishoudenssituatie. Het verwacht van burgers actie bij het aanvragen van toeslagen en het doorgeven van wijzigingen in omstandigheden. De overheid heeft namelijk geen realtime inzicht in de actuele inkomens- en huishoudsituatie, waardoor ze ook niet in staat is om de bij de burger belegde verantwoordelijkheid zomaar over te nemen.

Het stelsel is ontworpen op de assumptie van de burger als homo economicus: dat de burger uit zichzelf gebruik maakt van de regelingen die op hem of haar van toepassing zijn (*weten*), dat zij hun 'winst' zullen maximeren en dus geen toeslagen laten liggen, waarbij de angst voor terugvorderingen (verliesaversie) hen zal aanzetten tot actief gedrag (*doen*).

In de praktijk zien we dat de basisprincipes waarop het stelsel is vormgegeven, niet aansluiten bij het menselijk handelen: Het stelsel is dusdanig complex en de persoonlijke situatie vooraf niet altijd voorspelbaar, waardoor mensen de benodigde informatie nauwelijks *kunnen weten*. Mensen vragen toeslagen ook niet altijd aan. Dit kan een rationele afweging zijn, maar onbekendheid, verliesaversie, uitstelgedrag, sociale normen en standaarden kunnen ook een rol spelen.

Lessen uit de gedragswetenschap leren dat zelfs als mensen zich er bewust van zijn, ze niet vanzelfsprekend in actie komen (*doen*). Dan gaat het zowel om het doorgeven van (kleine) mutaties van het inkomen of opvanguren, als bij het tijdig melden van levensgebeurtenissen. Beiden kunnen aanleiding geven tot terugvorderingen. Vooral bij de hoge terugvorderingen kunnen de gevolgen groot zijn, terwijl de mentale vermogens in situaties van (financiële) stress verminderen en mensen vaker irrationeel en probleem-verergerend gedrag vertonen. Ten slotte

weten we uit de gedragswetenschap dat ervaren complexe stelsels het gevoel van willekeur kunnen oproepen en het vertrouwen in de ervaren rechtvaardigheid van een systeem kan verminderen (procedurele rechtvaardigheid).

Ten aanzien van de gedragsinzichten zou je bij de beleidsvarianten in verschillende mate rekening moeten houden met de voorkeuren en gedragskenmerken die mensen in het algemeen hebben en de lessen die daaruit te trekken zijn:

1. Introduceer meer zekerheid in het systeem.
2. Verminder mentale lasten en de mate waarin mensen zelf in actie moeten komen.
3. Onbegrip leidt tot gevoelens van procedurele onrechtvaardigheid. Maak het stelsel daarom zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk.
4. Zorg voor een systeem (inclusief terugbetalingssysteem) waarin je verstandige standaardopties inbouwt.
5. Zorg voor een actuele en gedeelde informatiepositie tussen burger en Belastingdienst/Toeslagen en snelle feedback.

1.2.2 *Terugvorderingen en nabetalings*

Terugvorderingen en nabetalings zijn kenmerkend voor het bestaande toeslagenstelsel, waarbij op voorschotbasis wordt uitgekeerd. Bijna de helft van de voorlopige toekenningen wordt bij definitieve toekenning bijgesteld. Dat leidt tot 2,3 miljoen terugvorderingsbeschikkingen bij definitieve toekenning. Veelal begrijpen mensen de redenen van terugvorderingen en een groot aandeel (72%) van de terugvorderingen ligt tussen de €100 en €500. Zeker in combinatie met een standaard betalingsregeling van 24 maanden levert dat voor de meeste mensen niet direct problemen op. Desondanks kunnen terugvorderingen vanuit de verliesaversie als een 'boete' ervaren worden. Juist de mensen die vanuit een uitkering aan het werk gaan kunnen door de sterke afbouw van de toeslagen met terugvorderingen geconfronteerd worden. En juist zij hebben vaak geen buffer om dit te op te vangen.

In totaal 28% van de terugvorderingen is hoger dan €500. Ook is er bij 30% van de terugvorderingen sprake van een stapeling van meerdere terugvorderingen bij een aanvrager. Uit de analyse wordt duidelijk dat het aanknopingspunt voor het aanpakken van de hoge terugvorderingen zit in aanpassingen rond de vermogensgrenzen en meer zekerheid of eenvoud introduceren met betrekking tot grondslagen in de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag (opvanguren, tarieven, gewerkte uren, huurgrens).

In aantallen terugvorderingen biedt dat echter onvoldoende sociaas. Daarvoor liggen maatregelen die een betere voorspelbaarheid of meer zekerheid over het toetsingsinkomen opleveren voor de hand. Aanpassingen rond het inkomen kunnen zowel bijdragen aan het beperken van hoge terugvorderingen – zeker omdat terugvorderingen op grond van een hoger dan geschat inkomen makkelijk stapelen bij huishoudens – als aan reductie van het totaal aantal terugvorderingen.

1.2.3 *Niet-gebruik*

Er zijn mensen die bewust of onbewust geen gebruik maken van toeslagen terwijl zij daar wel recht toe hebben. Niet-gebruik heeft dit impact op de financiële situatie van de betrokken personen en daardoor wordt het inkomensondersteunende doel van toeslagen niet bij iedereen van de doelgroep bereikt. De ondergrens van niet-gebruik ligt waarschijnlijk in de buurt van de 2 á 3% voor groepen die goed in beeld

zijn bij overheden. De groep niet-gebruikers is dynamisch, na 1 jaar is de oorspronkelijke groep gehalveerd. De percentages niet-gebruik laten een verbetering zien ten opzichte van de eerder uitgevoerde onderzoeken naar niet-gebruik van toeslagen. Bij de kinderopvang en op termijn het kindgebondenbudget (bij goede werking van het ambtshalve toekennen) ligt het niet-gebruik dicht bij de ondergrens van 2-3%. Bij de zorgtoeslag en huurtoeslag is het gevonden niet-gebruik hoger, ook als gekeken wordt naar de aantallen. Daarom zullen er in de beleidsvarianten maatregelen uitgewerkt worden gericht op het verder terugdringen van niet-gebruik.

Niet-gebruik kan een bewuste keuze zijn. De mate van belang lijkt een rol te spelen in het niet-gebruik. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden..** Naarmate het belang van de toeslag hoger is, ligt het niet-gebruik lager. Ook kunnen mensen hechten aan onafhankelijkheid of de moeite om een toeslag aan te vragen te groot vinden. Anderzijds kunnen ook gedragswetenschappelijke verklaringen een rol spelen. Zo is sprake van een hoger niet-gebruik onder woningeigenaren en zelfstandigen, wat mogelijk wijst op het overschatten van het toetsingsinkomen door geen rekening te houden met aftrekposten. In dat geval kan ook sprake zijn van onbewust niet-gebruik.

Zowel onbewust als bewust niet-gebruik lijkt dus te ontstaan door onwetendheid, onzekerheid en niet handelen. De sleutel lijkt dan te liggen in het vergroten van de begrijpelijkheid voor burgers, het vergroten van de voorspelbaarheid en het activeren van burgers. Het ligt voor de hand om te zoeken naar mogelijke koppelingen van systemen om niet-gebruikende mensen op te sporen en te benaderen of ze een toeslag niet moeten aanvragen. Ook attendering door derden zou kunnen helpen (zoals dat nu gebeurt bij de KOT).

1.2.4 *Relatie toeslagen en schulden*

Het aantal mensen in Nederland met betalingsproblemen is omvangrijk en in veel gevallen is de Belastingdienst een van de schuldeisers. In een derde van de gevallen waarbij de Belastingdienst schuldeiser is, betreft het de Belastingdienst/Toeslagen. Concreet zien we dat invorderingen van de Belastingdienst/Toeslagen in circa 16% van de gevallen leiden tot betalingsproblemen (waarbij of een persoonlijke betalingsregeling wordt toegekend of dwangvordering ontstaat). Aan de toegang tot een persoonlijke betalingsregeling zijn strikte voorwaarden verbonden.

Hoewel de standaard betalingsregeling van de Belastingdienst/Toeslagen ruim is in vergelijking met veel andere instanties, vergt het aanvragen van een persoonlijke regeling en het toepassen van de beslagvrije voet verschillende acties van burgers zelf, overigens niet anders dan bij andere schuldeisers. Juist voor deze groep is dat soms een probleem.

In het kader van de brede schuldenaanpak en de Rijksincassovisie wordt gewerkt aan een meer sociale incasso. De Belastingdienst is één van de partners in dat samenwerkingsverband. Daarnaast werkt Belastingdienst aan het stroomlijnen van belastingen en toeslagen. Voor toeslagen betekent dit enerzijds een verruiming van de betalingsmogelijkheden, anderzijds zal de standaard betalingstermijn worden gelijk getrokken aan de kortere van de Belastingdienst.

Voor de beleidsvarianten betekent het dat er een aantal vragen zijn:

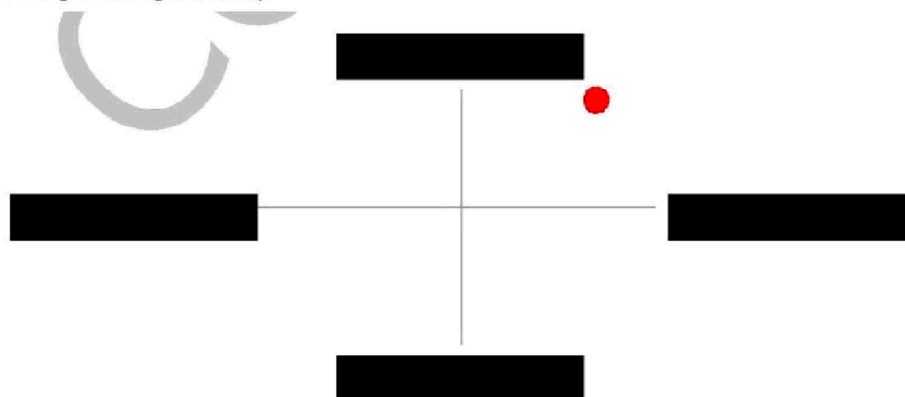
1. Hoe kan de groep die nu niet zelf in actie komt worden bereikt (vroeg signalering). Deze vroeg signalering moet niet alleen betrekking hebben op situatie waarin de schulden al zijn ontstaan, maar juist op de momenten dat er risico's zijn op het ontstaan van schulden. Dit zit dus in het op basis van informatie eerder signaleren van afwijkingen in gebruik of recht en het proactief bijstellen van toeslagen.
2. Hoe kan het ontstaan en het oplopen van schulden door de inrichting van het vorderingsbeleid voorkomen worden? Hierbij kan gedacht worden aan het zetten van standaards / defaults.
3. Hoe kan de groep mensen met schulden het beste geholpen worden bij de aflossing van de schulden?

1.3 Balans vinden tussen verschillende uitgangspunten: van complexiteit naar voorspelbaarheid

In de analyse hebben we laten zien dat het hoge aantal terugvorderingen en nabetalingen, het niet-gebruik en mogelijke schuldenproblematiek die daar uit voortvloeit een logisch gevolg zijn van de systeemkeuzes in het toeslagenstelsel. Ook hebben we geconstateerd dat de verwachtingen over het gedrag van burgers in het toeslagenstelsel niet aansluiten bij het handelen en functioneren van mensen in de praktijk.

Bij de vormgeving van het huidige stelsel is veel waarde gehecht aan gerichtheid (op de euro nauwkeurig, rekening houdend met veel verschillende omstandigheden, tegen zo laag mogelijke kosten) en aan tijdigheid (voorschotsystematiek op basis van het actuele inkomen zodat huishoudens kosten niet hoeven voor te schieten). Hoe preciezer de overheid met verschillende omstandigheden rekening wil houden, hoe complexer het stelsel wordt en hoe minder de burger in staat zal zijn om het stelsel te doorzien of op de juiste manier te acteren (gerichtheid vs. begrijpelijkheid). Hoe meer de overheid voorschotten uitkeert in de actualiteit, hoe minder zeker het is dat je als huishouden het voorschot na afloop van het jaar volledig mag houden (tijdigheid vs. zekerheid). In figuur 1 is de huidige situatie als rode stip weergegeven op een assenstelsel.

Figuur 1: Spanning tussen wensen bij vormgeving inkomensondersteuning (rode stip: huidige toeslagenstelsel)



De problemen in het huidige stelsel zijn de keerzijdes van de keuzes voor gerichtheid en tijdelijkheid. De gerichtheid van het stelsel leidt tot een ingewikkeld systeem met een sterke inkomensafhankelijkheid en tal van grondslagen. Deze gerichte regelingen – waarvan veel huishoudens er ook nog meerdere gebruiken – gecombineerd met het streven de toeslagen aan te laten sluiten op de actuele situatie van de burger (actualiteit) zorgen voor *onvoorspelbaarheid* waarbij de foutkans in het geschatte voorschot groot is. Het uiteindelijke recht kan pas na afloop van het jaar worden vastgesteld, waarbij de financiële consequenties van fouten in de vorm van *terugvorderingen* of *toeslagschulden* snel kunnen oplopen. De sterke inkomensafhankelijkheid zorgt ervoor dat aanvragers met een inkomen rond of boven de afgouwsgrens een zeer grote kans hebben op een bijstelling van hun toeslag. Complexiteit en onzekerheid in het stelsel kunnen bovendien voor *niet-gebruik* zorgen.

Het huidige stelsel is niet in balans, waardoor zekerheid en begrijpelijkheid voor de burger in het gedrang zijn gekomen. Vanuit de gedragsinzichten blijkt juist dat zekerheid voor burgers erg belangrijk is. En – nog los van de vraag of mensen over voldoende doenvermogen beschikken – is begrijpelijkheid een randvoorwaarde wanneer de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van de juiste informatie bij de burger ligt.

De analyse laat zien dat het in de rede ligt de balans in het toeslagenstelsel te verschuiven van complexiteit in het bestaande stelsel in de richting van meer voorspelbaarheid voor de burger (en de uitvoering). Die verschuiving heeft ook onvermijdelijk consequenties. Want een verschuiving richting meer zekerheid en begrijpelijkheid betekent ook minder gerichtheid. En dat kost geld, of voor de overheid die meer toeslagen moet gaan uitkeren, of voor die burgers die nu het meeste toeslag ontvangen (en het dan met minder moeten doen).

Naast de keuzes op de hierboven genoemde assen speelt nog de vraag over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid. De verantwoordelijkheid voor het aanvragen van toeslagen, het aanleveren en actueel houden van de benodigde informatie ligt nu grotendeels bij de burger. De Belastingdienst /Toeslagen wordt afgerekend op een rechtmatige, doelmatige en tijdige uitvoering, maar zou ook meer dienstverlenend kunnen optreden richting de burger. Bijvoorbeeld als het gaat om het actief achterhalen van gegevens en het attenderen. Die weg is de Belastingdienst al steeds meer ingeslagen, maar een heldere wettelijke opdracht ontbreekt. Ook is uitbreiding van de dienstverlening nog een uitdaging vanwege de omvang van de toeslagpopulatie en de effecten daarvan op de uitvoeringskosten. Daarbij geldt dat ook de uitvoering gebaat zou zijn bij meer balans in het stelsel. Want een betrouwbare uitvoering van toeslagen staat of valt met voorspelbaarheid van de grondslagen waarop die toeslagen gestoeld zijn: Wat complex is, kan een uitvoerder niet versimpelen.



Toeslagen
Belastingdienst

Aan:
Genodigden voor het opdrachtgevers-opdrachtnemeroverleg Toeslagen

Datum
28 mei 2019

agenda

Achtste vergadering opdrachtgevers-
opdrachtnemeroverleg Toeslagen

Vergaderdatum en -tijd	5 juni 2019, 9.30 - 11.00 uur
Vergaderplaats	Ministerie van Financiën, Korte Voorhout 7, Daalderzaal (2 ^e etage)

Vergaderpunten

A. Algemeen inleidend

A.1 Opening, mededelingen en vaststelling agenda 09.30 – 09.35

- Voor de bespreking over het IBO Toeslagen zijn (Vz IBO) en (één van de secretarissen van het IBO, directie AFP) aanwezig. Met het oog op hun aanwezigheid zou het goed zijn om de vergadering meteen met dit onderwerp te beginnen (en daarna het verslag en actiepuntenlijst te behandelen).
- Carsten Herstel, sinds 1 juni de nieuwe dg Sociale Zekerheid en Integratie, zal SWW vertegenwoordigen. Gert Jan Buitendijk (DG Werk vv Kinderopvang) heeft aangegeven dat hij niet kan aansluiten.

A.2 Verslag 7 maart 2019 en actiepuntenlijst 10.20 – 10.30

- Bespreking voorzien na bespreking IBO Toeslagen. Geen bijzonderheden verwacht.

B. Beleidsmatige ontwikkelingen

B.1 IBO Toeslagen 09.35 – 10.20

Gesprek met de voorzitter van de werkgroep
IBO Toeslagen, dhr. . Zie bijgevoegde aanbieding.

- Dit gesprek vindt plaats op initiatief van het OOT. Er is geen presentatie voorzien.
- Als achtergrondinformatie zijn de oorspronkelijke taakopdracht en de huidige versie van hoofdstuk 7 van het eerste deelrapport (keuzes in het huidige systeem) naar de leden van het OOT verstuurd met de agenda. bijgevoegd.
- Op 13 mei is een eerdere versie van hoofdstuk 7 van het eerste deelrapport ook besproken in de BR.

- U kunt vragen om de belangrijkste concept-conclusies van het eerste deelrapport toe te lichten, en hem vragen om de eerste ideeën ten aanzien van het tweede deel van het onderzoek (mogelijke stelselwijzigingen) te delen.
- U kunt de discussie in beide gevallen focussen op de praktische implicaties van de bevindingen en mogelijke concrete vervolgacties. Tot op heden zijn de belangrijkste adviezen hoog over en weinig concreet (maak het stelsel begrijpelijker en minder gericht en zet meer in op zekerheid in plaats van tijdigheid) en is nog niet duidelijk wat dit voor de BD betekent.
- Ten aanzien van de vervolgacties is het van belang om vooraf goed te bedenken welke (additionele) veranderingen BD/Toeslagen op korte termijn aan kan.

C. Uitvoeringsgerelateerde onderwerpen

C.1 Stand van zaken uitvoering en ontwikkelingen

10.30 – 10.40

Mondelinge toelichting door directeur Toeslagen.

- Jaap en/of Agaath zullen ingaan op de recente ontwikkelingen ten aanzien van de kinderopvangtoeslag, inclusief het aanstellen van de Commissie Donner.

C.2 Herstel kindgebonden budget

10.40 – 10.50

Zie bijgevoegde aanbieding.

- Toeslagen zal een mondelinge toelichting geven.

D. Afsluitend

10.50 – 11.00

D.1 Volgende vergadering

•

U kunt aangeven dat besloten is om een extra vergadering aan het eind van de zomer te organiseren. Daar zou ondermeer gesproken moeten worden over de kwijtscheldingsbevoegdheid die in de Awb opgenomen zal worden, de managementletter van de ADR en de opzet van de nalevingsmonitor.

D.2 Rondvraag