Ministerie van Financiën

IBO Toeslagen Deelonderzoek 1

Eenvoud of maatwerk:

Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel.

Datum	28 oktober 2019
Status	Definitief

Colofon

Titel	IBO Toeslagen Deelonderzoek 1 **Eenvoud of maatwerk:** uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel.
Bijlagen	10
Inlichtingen	Ministerie van Financiën / Inspectie der Rijksfinanciën

1912878 01327

Inhoud

Samenvatting—9

1 Inleiding—18
1.1 Aanleiding—19
1.2 Onderzoeksopzet—20
1.2.1 Onbedoelde gedragsreacties—20
1.3 Afbakening—21
1.4 Leeswijzer—21

2 Beschrijving van het toeslagenstelsel—22
2.1 Algemene kenmerken toeslagen—22
2.2 Financiële belang van toeslagen—24
2.3 Zorgtoeslag—24
2.4 Huurtoeslag—25
2.5 Kindgebonden budget—26
2.6 Kinderopvangtoeslag—27
2.7 Stapeling van toeslagen—28
2.8 Aanvraagproces toeslagen—29
2.9 Uitvoering toeslagen—30
2.9.1 2006 - 2012: snelle uitbetaling centraal—30
2.9.2 2012-2016: fraudebestrijding—30
2.9.3 2016 tot nu: dienstverlening aan burgers—31
2.9.4 Klanttevredenheid dienstverlening Belastingdienst/Toeslagen—32
2.9.5 Uitvoeringskosten—32

3 Gedragsinzichten voor toeslagen—33
3.1 Algemene gedragsinzichten—33
3.1.1 Denk- en doenvermogen niet altijd aanwezig—33
3.1.2 Mens handelt niet altijd rationeel—34
3.2 Relevantie van gedragsinzichten voor toeslagen—34
3.2.1 De complexiteit van het huidige toeslagenstelsel botst met het principe van procedurele rechtvaardigheid—35
3.2.2 Uitstelgedrag—35
3.2.3 Het belang van een standaard optie ('default')—36
3.2.4 Referentiepunt en verliesaversie—36
3.2.5 Onzekerheidsaversie—37
3.3 Hoe pakt het toeslagenstelsel in de praktijk uit voor de burger?—37
3.4 Gevoel na onderzoek burgerperspectief—38
3.5 Lessen voor toeslagen uit gedragsinzichten—39

4 Analyse terugvorderingen en nabetalingen—40
4.1 Omvang terugvorderingen en nabetalingen—41
4.1.1 Bijna de helft van het aantal voorlopige toekenningen leidt tot een correctie achteraf—41
4.1.2 Sterke inkomensafhankelijkheid is een garantie voor correcties achteraf—41
4.1.3 Huurverhoging in juli zorgt voor nabetaling huurtoeslag—42
4.1.4 Meer (ingewikkelde) grondslagen leidt tot meer bijstellingen—42
4.1.5 Meeste terugvorderingen tussen €100 en €500—42
4.1.6 Stapeling van toeslagen leidt tot hoge financiële lasten bij huishoudens—42

4.1.7 Veelvuldige beleidswijzigingen hebben invloed op aandeel en hoogte van terugvorderingen—43
4.2 Verklaringen terugvorderingen—45
4.2.1 Doorgeven van wijzigingen lukt niet altijd tijdig—45
4.2.2 Terugvorderingen ontstaan meestal door inkomensstijging—45
4.2.3 Verschillende huishouddefinities, sterke inkomensafhankelijkheid en ingewikkelde inkomensbegrip zorgen voor veel bijstellingen—46
4.2.4 Hoge terugvorderingen vooral veroorzaakt door harde vermogensgrens en aanvullende grondslagen in de kinderopvang-, en huurtoeslag—47
4.3 Lessen uit analyse terugvorderingen en nabetalingen—48

5 Analyse niet-gebruik—51
5.1 Inleiding—51
5.1.1 Exact vaststellen niet-gebruik is zeer moeilijk—51
5.2 Analyse data—52
5.2.1 Groep niet-gebruikers na jaar gehalveerd—52
5.2.2 Circa 10% rechthebbende huishoudens maken geen gebruik van de zorgtoeslag—52
5.2.3 Bij het kindgebonden budget is het niet-gebruik 12%.—54
5.2.4 9% van de rechthebbenden maakt geen gebruik van huurtoeslag—55
5.2.5 4-5% niet-gebruik bij de kinderopvangtoeslag—55
5.3 Mogelijke verklaringen voor het niet-gebruik van toeslagen—56
5.4 Eerdere onderzoeken kenden hoger niet-gebruik—57
5.5 Lessen over niet-gebruik van toeslagen—58

6 Analyse relatie toeslagen en schuldenproblematiek—61
6.1 Omvang relatie toeslagen en schulden vanuit schuldenproblematiek—61
6.1.1 De Belastingdienst is een veel voorkomende schuldeiser—61
6.1.2 52.000 huishoudens hebben te maken met geregistreerde problematische schulden bij Toeslagen (2015)—61
6.2 Omvang relatie schulden en toeslagen vanuit invorderingen—62
6.2.1 Invorderingsmogelijkheden—63
6.2.2 300.000 van de terugvorderingen van toeslagen komen in de dwanginvordering—64
6.2.3 Bijkomende incassokosten zijn proportioneel/ niet buitensporig—65
6.2.4 Het invorderingsbeleid Belastingdienst/Toeslagen lijkt in de toekomst strenger te worden—66
6.3 Lessen uit analyse relatie schulden en toeslagen—66

7 Beleidsvarianten—69
7.1 Balans vinden tussen verschillende uitgangspunten: van complexiteit naar zekerheid—69
7.2 Bouwstenen—70
7.3 Inleiding beleidsvarianten—73
7.4 Basisvariant: fundament onder andere varianten—76
7.5 Variant A. Afstappen van het actuele inkomen—78
7.6 Variant B. Veel meer hulp van de overheid—80
7.7 Variant C. Eenvoudiger toeslag op basis van reeds bekende informatie—82
7.8 Variant D. Toeslag achteraf op basis van maandinkomen—85
7.9 Conclusies—87

Literatuur—90

Bijlage 1: Taakopdracht—92

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep—97

Bijlage 3: Het incassobeleid van de Belastingdienst/Toeslagen—98

Bijlage 4: Schematische weergave ontwikkeling uitvoering—101

Bijlage 5: Beschrijving casussen—103

Bijlage 6: Factsheet niet-gebruik zorgtoeslag *(B/Toeslagen, bedrijfsvoering)*—110

Bijlage 7: Uitwerking bouwstenen—112

Bijlage 8: inkomenseffecten beleidsvarianten—191

Bijlage 9: Weging op de hand—197

Bijlage 10: Onderzoek burgerperspectief—198

Samenvatting

In de afgelopen jaren hebben terugvorderingen en het niet-gebruik van toeslagen aanhoudend in de publiciteit gestaan. Terugvorderingen en nabetalingen zijn inherent aan een voorschotstelsel, zoals de toeslagen. Ondanks de inspanningen van de Belastingdienst/Toeslagen om bijstellingen te verminderen, blijven de aantallen en de hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen hoog. Dus heeft het kabinet in september 2018 de opdracht gegeven voor dit Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO). Aanleiding hiervoor was het toegenomen politieke en maatschappelijke bewustzijn voor het doenvermogen van burgers, de effecten hiervan (het aanhoudende hoge aantal terugvorderingen en het niet-gebruik) en het groeiende aantal huishoudens met problematische schulden.

Dit onderzoek zet de burger centraal: hoe kunnen de toeslagen beter worden aangesloten op het doenvermogen van burgers en hoe kan het aantal en de hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen worden verminderd? Met andere woorden, welke verbeteringen binnen en buiten het bestaande toeslagenstelsel zijn mogelijk om de burger te ondersteunen in de kosten voor zorg, huur, kinderen en kinderopvang zonder nadelige neveneffecten zoals terugvorderingen, nabetalingen, niet-gebruik en risico's op problematische schulden?

In de taakopdracht is het onderzoek gesplitst in twee delen. Het eerste deel gaat over de mogelijke verbeteringen binnen het huidige stelsel, deze zijn met name gericht op het terugdringen van terugvorderingen en nabetalingen. Het tweede deel onderzoekt de mogelijke alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel en richt zich meer op de lange termijn. Het voorliggende rapport betreft deelonderzoek 1.

Ook tijdens het IBO stonden toeslagen veelvuldig in de publiciteit. Dit betrof onder andere de afhandeling van de kinderopvangtoeslag zaken door het Combinatieteam Aanpak Facilitators (CAF). Alhoewel de impact hiervan groot is, maakt deze problematiek geen onderdeel uit van dit IBO, omdat dit IBO kijkt naar generieke verbetermogelijkheden van het toeslagenstelsel en niet naar individuele gevallen in de uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen.

Sinds de start met het toeslagenstelsel is de doelgroep voor de toeslagen groeiende, inmiddels wordt via het toeslagenstelsel jaarlijks € 12,8 miljard (in 7,5 miljoen toeslagen) uitgekeerd aan 5 miljoen huishoudens. De doelgroep wordt mede daardoor steeds diverser: van mensen met weinig financiële ruimte, voor wie toeslagen echt noodzakelijk zijn, tot mensen met iets meer financiële ruimte. En van mensen met een vast inkomen tot mensen met flexibele inkomens. Met name de laatste groep met flexibele inkomens groeit. Het toeslagenstelsel is een dubbel voorschotstelsel waarbij toeslagontvangers vooraf op basis van een geschat inkomen toeslagen ontvangen. Dit vanuit de gedachte dat burgers de toeslag ontvangen voordat de daarbij behorende uitgaven gedaan moeten worden. Bovendien is de toeslag zo toegespitst op de dan actuele financiële situatie van de ontvanger.

Het toeslagenstelsel gaat dus uit van voorspelbaarheid, hetgeen zich lastig verdraagt met de toenemende flexibilisering van arbeid en samenlevingsvormen. Het dubbele voorschotstelsel in combinatie met de doorlooptijd van de verwerking van mutaties zorgt voor terugvorderingen die mede vanwege de gemiddelde

toeslagomvang snel kunnen oplopen. De gemiddelde toeslaghoogte per toeslag ontvangend huishouden was € 2.000,- tot € 2.500,- op jaarbasis in 2016. Het gemiddeld terug te vorderen bedrag in 2016 was € 404,- bij huishoudens met een enkele toeslag tot € 2.511,- bij huishoudens met 4 toeslagen.

De werkgroep wijst er nadrukkelijk op dat terugvorderingen en nabetalingen inherent zijn aan de keuze voor een voorschotstelsel, zoals de toeslagen. Dat het uit te voeren toeslagensysteem complex is, is rechtstreeks terug te voeren op de bewust gemaakte beleidskeuzen bij de opzet van het stelsel. Reductie van die complexiteit is dan ook alleen mogelijk door opnieuw naar die beleidskeuzen te kijken. Een uitvoerder alleen kan een complex systeem niet eenvoudiger maken. Bij de verschillende toeslagen zijn in de afgelopen jaren (forse) beleidsaanpassingen doorgevoerd om bijvoorbeeld de toeslagen meer te richten op bepaalde groepen. Daarmee zijn de regelingen gebruikt om eventuele ongewenste koopkrachteffecten te mitigeren maar tegelijkertijd maakten deze aanpassingen het stelsel vaak ingewikkelder en hebben zij invloed op het aantal en de hoogte van terugvorderingen en nabetalingen. Al met al is een complex stelsel van regelingen ontstaan. Mede hierdoor is het nog niet gelukt om het aantal terugvorderingen en nabetalingen substantieel terug te dringen. Over toeslagjaar 2016 waren er bij definitieve vaststelling 2,3 miljoen terugvorderingen ad € 1,0 miljard en 1,5 miljoen nabetalingen ad € 0,5 miljard.

Het moeten terugbetalen van de toeslag (terugvorderingen) kan tot financiële problemen leiden of deze verergeren. Dat is buitengewoon pijnlijk voor een stelsel dat juist is bedoeld om huishoudens financieel te ondersteunen. In al zijn complexiteit voegt het stelsel van toeslagen dus onzekerheid toe aan de veelal toch al ingewikkelde (financiële) situatie van deze groep huishoudens. Het is de vraag of het bieden van inkomensondersteuning niet op een andere manier moet worden vormgegeven.

Belangrijkste inzichten uit de analyse

Het toeslagenstelsel is vanuit meerdere perspectieven geanalyseerd, waarvan de blik vanuit de gedragsinzichten het meest vernieuwend is. In 2017 is hier door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in haar publicatie "Weten is nog geen doen" uitgebreid op ingegaan, waarbij de WRR bepleit meer rekening te houden met wat de WRR noemt het "doenvermogen" van mensen. Ook heeft de werkgroep samen met de Belastingdienst/Toeslagen de terugvorderingen en nabetalingen nader bestudeerd, evenals het niet-gebruik. Tot slot is gekeken naar de relatie tussen toeslagen en schuldenproblematiek.

Gedragsinzichten

Het toeslagensysteem is ontworpen op de aanname 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 (inspelen op verliesaversie) hen zal aanzetten tot actief gedrag (doen) om hun toeslagen actueel te houden. In de praktijk zien we dat de basisprincipes waarop het stelsel is vormgegeven, niet optimaal aansluiten bij het menselijk handelen. Het stelsel is complex en de persoonlijke situatie is vooraf niet altijd voorspelbaar, waardoor mensen de benodigde informatie nauwelijks vooraf kunnen weten. Dit leidt tot onjuiste schattingen, het niet of niet tijdig doorgeven van wijzigingen of het niet aanvragen van toeslagen.

Lessen uit de gedragswetenschap leren dat zelfs als mensen zich ergens bewust van zijn, ze niet vanzelfsprekend in actie komen (doen). Dan gaat het zowel om het doorgeven van (kleine en grote) mutaties van het inkomen of opvanguren, als het tijdig melden van levensgebeurtenissen. Beide 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 (uitstel)gedrag vertonen. Ten slotte weten we uit de gedragswetenschap dat ervaren complexe stelsels het gevoel van willekeur – en als gevolg daarvan onrechtvaardigheid – kunnen oproepen. Dit kan tot weerstand of ongenoegen leiden bij burgers.

Ten aanzien van de gedragsinzichten zou bij de beleidsvarianten in verschillende mate rekening gehouden moeten worden 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. Communiceer daarom helder en maak de grondslagen en voorwaarden en de manier waarop deze op elkaar inwerken 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 burgers en de Belastingdienst/Toeslagen en snelle feedback.

Terugvorderingen en nabetalingen

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 wel en een groot aandeel (72%) van de terugvorderingen ligt onder de €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 het oogpunt van 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 op te vangen.

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 de aanknopingspunten voor het aanpakken van de hoge terugvorderingen zitten in aanpassingen rond de vermogensgrenzen en het introduceren van meer zekerheid of eenvoud in de grondslagen van de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag (opvanguren, tarieven, gewerkte uren, huurgrens).

Voor het terugdringen van het aantal terugvorderingen liggen maatregelen die een betere voorspelbaarheid of meer zekerheid over het toetsingsinkomen opleveren voor de hand. Aanpassingen rond de manier waarop het inkomen doorwerkt in toeslagen kunnen zowel bijdragen aan het beperken van hoge terugvorderingen als aan reductie van het totaal aantal terugvorderingen.

Dit leidt tot de volgende lessen ten aanzien van de terugvorderingen en nabetalingen:

1. Zorg voor aanpassingen van de vermogensgrenzen ter reductie van hoge terugvorderingen.
2. Introduceer meer zekerheid en eenvoud met betrekking tot de grondslagen voor de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag (opvanguren, tarieven, gewerkte uren, huurgrens) ter reductie van hoge terugvorderingen.
3. Neem maatregelen die meer voorspelbaarheid of zekerheid over het toetsingsinkomen opleveren ter reductie van het aantal terugvorderingen en nabetalingen.

Niet-gebruik

Er zijn mensen die bewust of onbewust geen gebruik maken van toeslagen terwijl zij daar wel recht op hebben. Niet-gebruik heeft impact op de financiële situatie van de betrokken personen en daardoor wordt het inkomensondersteunende doel van toeslagen niet bij iedereen van de doelgroep bereikt. Het niet-gebruik is ten opzichte van eerder onderzoek gedaald van ca 17% in 2011 naar ca 10% nu. In absolute aantallen gaat het nog altijd om een aanzienlijk aantal.

Huishoudens met een minimuminkomen weten de toeslagen relatief goed te vinden. Het niet-gebruik ligt daar laag (1 tot 2%). Ook onder studenten is het niet-gebruik laag (3%). Het is niet te verwachten dat het niet-gebruik veel lager dan dit kan worden. Er lijkt een soort ondergrens te bestaan voor niet-gebruik van 2-3% bij de groep die maximaal recht heeft en die concreet in beeld is bij overheids- of maatschappelijke instanties. Bij de kinderopvangtoeslag en op termijn het kindgebonden budget (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: ca 250.000 huishoudens hebben recht op volledige zorgtoeslag, maar maken daar geen gebruik van. Een hoger percentage niet-gebruik zien we onder andere terug bij huishoudens die een minder groot financieel belang hebben bij de toeslag.

Uit de analyse blijkt dat de groep niet-gebruikers dynamisch is. Bij zowel zorgtoeslag, huurtoeslag als kindgebonden budget is na een jaar de helft van de groep niet-gebruikers van het jaar ervoor nog steeds niet-gebruiker. Bij het kindgebonden budget en de huurtoeslag is ook de situatie na 2 jaar bekeken. Dan resteert bij het kindgebonden budget een derde van de initiële groep niet-gebruikers en bij de huurtoeslag 40%.

Niet-gebruik kan een rationele afweging zijn, maar onbekendheid, verliesaversie, uitstelgedrag, sociale normen en standaarden kunnen ook een rol spelen.
De sleutel lijkt dan te liggen in:

1. het vergroten van de begrijpelijkheid van het stelsel en mogelijkheden voor burgers,
2. het vergroten van de voorspelbaarheid en
3. het gericht activeren van burgers.

Relatie toeslagen en schulden

Bij de huishoudens in Nederland met betalingsproblemen is de Belastingdienst vaak een van de schuldeisers. In een derde van die gevallen betreft het een toeslagschuld.

De meeste terugvorderingen worden binnen de gestelde termijn van 24 maanden terugbetaald en uiteindelijk wordt 96% terugbetaald. Terugvorderingen kunnen in circa 16% van de gevallen niet goed terugbetaald worden (waarbij betalingsherinneringen oplopend naar dwangvordering wordt ingezet). Het gaat jaarlijks om naar schatting 300.000 terugvorderingen die in de dwanginvordering komen. De werkgroep ziet voor deze groep een indicatie van risico's op problematische schulden ontstaan. De Belastingdienst/Toeslagen biedt standaard een betalingsregeling van 2 jaar aan bij terugvorderingsbeschikkingen. De standaard betalingsregeling van de Belastingdienst/Toeslagen is ruim in vergelijking met veel andere instanties.

Het aanvragen van een persoonlijke betalingsregeling, als de standaardbetalingsregeling de draagkracht te boven gaat, vraagt echter actie van burgers zelf. Juist voor deze groep kan dat door beperkt doenvermogen al dan niet door financiële stress, een probleem vormen. Als burgers zelf geen actie ondernemen en niet aan de standaard betalingsregeling kunnen voldoen wordt dwanginvordering ingezet.

De Belastingdienst werkt aan het stroomlijnen van de inning en invordering van belastingen en toeslagen. Concreet betekent dit dat de standaard betalingsregelingen van toeslagen identiek wordt aan die van de belastingen. De laatst genoemde heeft een kortere doorlooptijd. Voor toeslagen betekent het dat er nog meer initiatief van burgers wordt verwacht omdat er niet meer standaard een betalingsregeling wordt aangeboden en ook dat de standaard betalingstermijn korter wordt. Een dergelijke aanpassing kan tot een stijging van de mentale lasten bij burgers leiden en terugbetaling compliceren.

Voor de beleidsvarianten betekent het dat er een aantal aandachtspunten zijn met het oog op de relatie tussen toeslagen en het risico op problematische schulden:

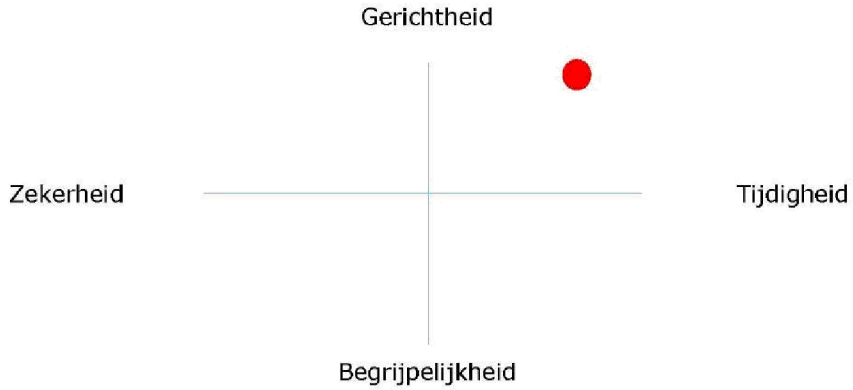
1. Het bereiken van de groep die nu niet zelf in actie komt (vroeg signalering). Deze vroegsignalering moet niet alleen betrekking hebben op situaties waarin de schulden al zijn ontstaan, maar juist op de momenten dat er risico's zijn op het ontstaan van schulden. Dit zit dus in het op basis van informatie eerder signaleren van afwijkingen in gebruik of recht en het proactief bijstellen van toeslagen.
2. Het ontstaan en het oplopen van schulden door de inrichting van het vorderingsbeleid voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan het inzetten van standaardopties (defaults).
3. Het procesmatig helpen van de groep mensen met schulden bij de aflossing van hun schulden.

Conclusie van de analyse

De werkgroep concludeert dat het huidige toeslagenstelsel voor een, in absolute omvang, grote groep huishoudens niet altijd goed werkt. De ontwerpprincipes van een voorschotstelsel passen bovendien niet goed bij de inzichten vanuit de gedragswetenschap en de systematiek leidt tot veel terugvorderingen, die kunnen bijdragen aan schuldenproblematiek van huishoudens. Bij de vormgeving van het huidige stelsel is veel waarde gehecht aan gerichtheid en aan tijdigheid. Met gerichtheid wordt bedoeld het op de euro nauwkeurig uitkeren, rekening houdend met veel verschillende omstandigheden en tegen zo laag mogelijke kosten. Met tijdigheid wordt de voorschotsystematiek op basis van het actuele inkomen bedoeld 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 mag houden (tijdigheid vs. zekerheid). In onderstaande figuur is de huidige situatie illustratief 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 gemaakte beleidsmatige keuzes: zekerheid en begrijpelijkheid voor de burger zijn in het gedrang 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, zeker wanneer de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van de juiste informatie bij de burger ligt.

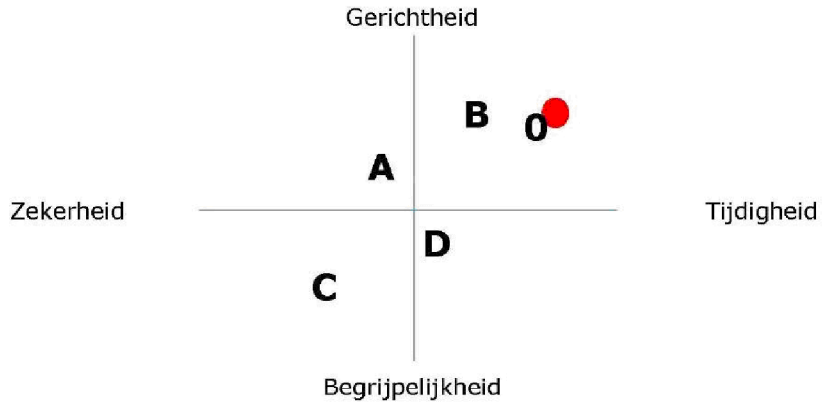
Oplossingen binnen het toeslagenstelsel

Op basis van de lessen uit de analyse concludeert de werkgroep dat een beweging richting meer zekerheid en eenvoud in het huidige toeslagenstelsel gewenst is. Dit gaat echter ten koste van gerichtheid en tijdigheid. Naast een verdere verbetering van de dienstverlening (zinvol, maar ontoereikend om het grote aantal terugvorderingen terug te dringen), heeft de werkgroep bouwstenen uitgewerkt langs de genoemde assen:

- Algemene bouwsteen gericht op dienstverlening Belastingdienst/Toeslagen (1)
- Meer zekerheid, minder tijdigheid (2 t/m 6)
  Dit betreffen maatregelen met als doel meer zekerheid te creëren over de inkomens- en vermogensgrondslag.
- Meer begrijpelijkheid, minder gerichtheid (7 t/m 13)
  Deze bouwstenen betreffen vooral het reduceren van *complexiteit* in de grondslagen. Dat draagt eraan bij dat burgers de regelgeving beter kunnen *hanteren en controleren*.
- Meer verantwoordelijkheid voor de overheid, minder voor de burger (14 t/m 20)
  Deze bouwstenen maken andere keuzes in de *verantwoordelijkheidsverdeling* tussen burger en overheid mogelijk.

Met deze bouwstenen is als fundament de basisvariant bestaande uit maatregelen die de werkgroep in ieder geval verstandig acht samengesteld. Vervolgens zijn verschillende coherente beleidsvarianten samengesteld in elk kwadrant (tentatief

weergegeven in figuur y). Uit de analyse blijkt dat de sleutel voor het voorkomen van terugvorderingen en nabetalingen in grote mate ligt bij het scheppen van zekerheid over de inkomensgrondslag. Vandaar dat de verschillende manieren waarop dat mogelijk is de onderscheidende pijlers zijn onder de beleidsvarianten A tot en met D. Samen maken de varianten het spectrum aan potentiële oplossingsrichtingen binnen het stelsel inzichtelijk.



0. Basisvariant: in deze variant worden een aantal maatregelen voorgesteld die met een relatief beperkt gebruik van middelen een positieve invloed op de problematiek en begrijpelijkheid kunnen hebben. Hieronder vallen onder andere maatregelen op het gebied van dienstverlening, overgang op een geleidelijke vermogenstoets, synchroniseren (verhogen) van de terugbetalingsdrempels, vereenvoudigingen in een aantal grondslagen, het creëren van een wettelijke basis voor het opsporen van niet-gebruik en een discretionaire bevoegdheid voor kwijtschelding terugvorderingen.
A. **Afstappen van het actuele inkomen:** In deze variant zijn de toeslagen niet meer afhankelijk van het actuele inkomen en vermogen, maar van het inkomen en vermogen van twee jaar eerder. Er hoeft geen inkomen meer geschat worden. De overige grondslagen blijven wel actueel en kunnen dus nog wel voor terugvorderingen en nabetalingen zorgen. Voor mensen met een grote inkomensterugval is er een vangnet.
B. **Veel meer hulp van de overheid:** Bij deze variant blijft het stelsel gebaseerd op het actuele inkomen en vermogen. De overheid gaat de burger echter zo veel mogelijk helpen om terugvorderingen te voorkomen. Onder andere door de uitkering van de toeslagen als default op 90% te zetten.
C. **Eenvoudiger toeslag op basis van reeds bekende informatie:** Deze variant is gericht op een vereenvoudigingsslag voor de burger. Om de toeslag maandelijks op basis van reeds bekende informatie te kunnen uitkeren is er een vertraging van 5 maanden. Er zijn geen terugvorderingen op basis van het inkomen voor mensen voor wie via de polisadministratie het inkomen bekend is.
D. **Toeslag achteraf op basis van maandinkomen:** De burger krijgt voortaan enkele maanden na afloop van iedere maand een toeslag uitgekeerd. Niet meer als voorschot, maar achteraf en direct definitief. Betaling is ten opzichte van huidige situatie vijf tot zes maanden later. Bij wisselende inkomsten is sprake van fluctuerende toeslagbedragen.

Van de varianten zijn de effecten in beeld gebracht passend bij de doelstelling van dit IBO. Dit zijn de effecten merkbaar voor de burger: het aantal (hoge) terugvorderingen en nabetalingen, het verlagen van het niet-gebruik, het beperken

van de mentale lasten en daardoor ontlasten van het doenvermogen en de geschiktheid van het voorgestelde stelsel voor flexwerkers en zelfstandigen. Dit allemaal met aandacht voor de inkomens- en arbeidsmarkteffecten. Uiteraard zijn ook de effecten voor overheid, zijnde uitvoerbaarheid en budgettaire consequenties van de maatregelen, in beeld gebracht.

Gezien de beperkte mogelijkheden om inkomenseffecten te kwantificeren kan aan de berekende inkomenseffecten niet veel waarde worden gehecht. De inkomenseffecten zijn dan ook niet leidend geweest in het vormgeven van de varianten.

De varianten zijn ook voorgelegd aan een burgerpanel. Dit gaf een indicatie dat burgers een groot belang hechten aan zekerheid, maar dat zij in zeer beperkte mate bereid waren in te leveren op gerichtheid en met name tijdigheid. Het werken in de actualiteit zorgt voor het gevoel geen euro te weinig te krijgen en komt het inzicht in de opbouw van de toeslag ten goede en dus de begrijpelijkheid.

Conclusie
De uitwerking van de bouwstenen en de varianten laat volgens de werkgroep goed zien dat er in het huidige stelsel inderdaad maatregelen genomen kunnen worden ter verbetering en vereenvoudiging van het stelsel, maar dat voor elke maatregel een 'prijs' moet worden betaald. Dit leidt tot de conclusie dat er geen variant is die enkel voordelen heeft ten opzichte van het huidige stelsel. Er is ook geen variant die alle problemen van het huidige stelsel wegneemt. Dit is ook logisch omdat in fase 1 naar varianten gezocht is binnen het huidige stelsel terwijl geconstateerd is dat de problemen van het huidige stelsel in grote mate het gevolg zijn van de opzet van het huidige stelsel. In deel 2 van dit IBO wordt gekeken naar oplossingen buiten het bestaande toeslagenstelsel.

Het is een afweging van belangen en voorkeuren welke variant de voorkeur geniet. Omdat deze afweging politiek is, heeft de werkgroep deze keuze niet gemaakt, maar geeft zij wel een advies wat in alle omstandigheden wel of juist niet verstandig zal zijn.

De maatregelen benoemd in de **basisvariant** dragen positief bij aan een hoognodige vereenvoudiging van het toeslagenstelsel en versterking van de dienstverlening en de werkgroep moedigt ten zeerste aan deze maatregelen te implementeren. Deze maatregelen zijn echter onvoldoende om de volledige problematiek van terugvorderingen, nabetalingen en niet-gebruik op te lossen. Daar zijn verdergaande keuzes voor nodig.

Uit de analyse blijkt dat de sleutel voor het voorkomen van de grote aantallen terugvorderingen ligt in alternatieven voor het vooraf moeten schatten van het inkomen. Daarom zijn er varianten vormgeven rond alternatieven voor het bepalen van het inkomen. Echter, elk van deze alternatieven kent flinke nadelen.

In **variant A** wordt gebruik gemaakt van inkomensgegevens van 2 jaar terug. Het grote voordeel is dat deze bekend zijn. Het belangrijkste nadeel is dat de groep wiens inkomen de afgelopen 2 jaar gedaald is, tijdelijk met (te) lage toeslagen geconfronteerd wordt. Voor deze groep is een vangnetregeling mogelijk, maar dit vangnet kent dezelfde nadelen als de huidige systematiek en maakt het stelsel niet eenvoudiger.

In **variant B** wordt standaard 90% van de toeslag uitbetaald (een 'default'). De positieve elementen van het huidige stelsel blijven in deze variant behouden (met name actualiteit) en deze buffer van 10% verkleint de kans op terugvorderingen. Nadeel van de default is wel dat een lager voorschot de grootste (tijdelijke) inkomensgevolgen heeft voor de minima, voor wie de toeslagen een belangrijk inkomensbestanddeel zijn. Burgers kunnen een 100% toeslag te ontvangen als zij daar actief voor kiezen.

In **varianten C en D** wordt gebruik gemaakt van maandinkomens. Dit kan werken voor mensen met inkomens bekend in de zogenoemde Polisadministratie, maar werkt niet voor de nog altijd groeiende groep zelfstandigen. Bovendien maakt het overstappen op maandinkomen het stelsel voor de burger juist minder eenvoudig en inzichtelijk. Vanwege de nadelige consequenties worden de inkomensmaatregelen in varianten C en D door de werkgroep niet wenselijk geacht.

Los van de beoordeling van de inkomensalternatieven in elk van de varianten A t/m D, bevatten de varianten ook andere individuele maatregelen die bij kunnen dragen aan meer zekerheid of begrijpelijkheid.

1 Inleiding

In de afgelopen jaren hebben terugvorderingen en het niet-gebruik van toeslagen aanhoudend in de publiciteit gestaan. Terugvorderingen en nabetalingen zijn inherent aan een voorschotstelsel, zoals de toeslagen. Ondanks de inspanningen van de Belastingdienst/Toeslagen om bijstellingen te verminderen, blijven de aantallen en de hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen hoog. De urgentie is vergroot door het toegenomen politieke en maatschappelijke bewustzijn voor het bestaan van beperkte zelfredzaamheid van burgers, de effecten hiervan en het groeiende aantal huishoudens met problematische schulden.

Dit IBO onderzoekt in twee fases verbetermogelijkheden op het gebied van toeslagen. Doel van deelonderzoek 1 (dit rapport) is om verbeteringen in kaart te brengen die binnen het huidige systeem in gang gezet kunnen worden. Deelonderzoek 2 richt zich vervolgens op herziening van het toeslagenstelsel en vraagt om alternatieven uit te werken binnen de stelsels van huur, zorg en jeugd.

Nederland kent vier toeslagen: de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. De zorgtoeslag heeft tot doel om de financiële toegang tot zorg te garanderen voor mensen met een laag inkomen; het biedt daarvoor een tegemoetkoming voor de standaard zorgpremie en het eigen risico. Het doel van de huurtoeslag is huishoudens met een laag inkomen toegang bieden tot betaalbare en kwalitatief goede huurwoningen. Het doel van het kindgebonden budget is het verstrekken van een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderen om daarmee een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de ontplooiingskansen van die kinderen. Het primaire doel van de kinderopvangtoeslag is het bieden van financiële ondersteuning in de kosten van kinderopvang voor werkende ouders. De kinderopvangtoeslag stimuleert beide ouders tot het combineren van arbeid en de zorg voor hun kinderen en tegelijkertijd kinderen te laten groeien in hun ontwikkeling. Zowel vanuit deze oorspronkelijke doelen als los daarvan, vormen deze toeslagen belangrijke rijksinstrumenten voor inkomensondersteuning en arbeidsparticipatie.

In de context van ambitieuze doelstellingen op het gebied van zowel arbeidsparticipatie, het op orde houden van de overheidsbegroting als het nastreven van een evenwichtige inkomensverdeling, is een complex bouwwerk ontstaan van inkomensafhankelijke fiscale regelingen en toeslagen.

Het toeslagenstelsel bestaat sinds 2005. In de afgelopen jaren is het stelsel door allerlei factoren uitgegroeid tot een omvangrijk stelsel waar jaarlijks ruim 5 miljoen huishoudens, dat is 60% van de huishoudens, gebruik van maken. Ook het financieel belang ervan voor huishoudens is toegenomen. Burgers ontvangen aanzienlijke bedragen op jaarbasis, de laagste inkomens soms wel zo'n 13-20% van hun besteedbaar inkomen. Jaarlijks gaat er inmiddels zo'n € 13 miljard in om. Naar aanleiding van een aantal fraudegevallen wordt sinds 2012 door de Belastingdienst/Toeslagen nadrukkelijk ingezet op het aanpakken van fraude.

1.1 Aanleiding

Complexiteit in het toeslagenstelsel is niet nieuw, er bestaat een indrukwekkende lijst van rapporten waarin de noodzaak tot vereenvoudiging – inclusief opties daartoe – helder uiteengezet wordt. Al in 2008 schreef de toenmalige IBO werkgroep vereenvoudiging toeslagen: "er lijkt een grote consensus te bestaan dat het toeslagensysteem te ingewikkeld is geworden". Ondanks verschillende pogingen die de afgelopen tien jaar zijn ondernomen, is het systeem van de toeslagen sindsdien niet fundamenteel vereenvoudigd. De omvang en complexiteit zijn door maatschappelijke veranderingen en onder druk van de economische crisis eerder toegenomen. Ook aan de kant van de uitvoerder, de Belastingdienst/Toeslagen zijn inspanningen verricht om de dienstverlening te optimaliseren. Maar een uitvoerder kan een complex stelsel niet simpel maken. Bovendien heeft de Belastingdienst/Toeslagen te maken met zeer grote aantallen toeslaggerechtigden en is een procentueel kleine groep al snel een groot absoluut aantal.

Het toeslagenstelsel is vanuit overheidsoptiek een precisie-instrument. De burger krijgt op basis van de actuele situatie exact waar hij op dat moment recht op heeft. Dit recht wordt als voorschot verstrekt en na afloop van het jaar definitief vastgesteld. Het stelsel legt een grote verantwoordelijkheid bij de burger voor het actueel houden van de toeslagen, omdat de overheid dat inzicht niet real-time heeft.

Het is de vraag of dit uitgangspunt aansluit op menselijk gedrag in de praktijk. Zo constateert de WRR in haar rapport "Weten is nog geen doen" dat mensen dit niet altijd aankunnen. Dit geldt niet alleen voor "kwetsbare" groepen maar voor mensen uit alle lagen van de bevolking. Stress door levensgebeurtenissen zoals ziekte, een overlijden in de directe omgeving, scheiding, ontslag of faillissement en financiële stress, leiden ertoe dat mensen minder in staat zijn om wijzigingen door te geven, terwijl er juist dan wordt verwacht dat ze de juiste instanties tijdig informeren over gewijzigde omstandigheden.

Door het voorschotstelsel kunnen terugvorderingen en nabetalingen ontstaan. Als de burger niet of niet tijdig wijzigen doorgeeft, kunnen de terugvorderingen aanzienlijk oplopen en pijnlijke consequenties hebben voor de mensen die door de toeslagen juist geholpen zouden moeten zijn.

De voorwaarden voor het recht op een toeslag en de gehanteerde uitvoeringssystematiek worden door bepaalde groepen burgers als (te) ingewikkeld en belastend ervaren. Bovendien, als er sprake is van een stapeling van toeslagen en andere inkomensregelingen bij mensen in een kwetsbare positie, kan dit leiden tot schuldenproblematiek als gevolg van terugvorderingen of niet-gebruik. Recente rapporten van de WRR[1] en de RVS[2] wijzen nadrukkelijk op de relatie met financiële problemen. Bijna 20% van alle huishoudens heeft risicovolle schulden of een kans daarop en de Belastingdienst is veelal een belangrijke schuldeiser. Ook de Nationale Ombudsman ziet het complexe stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen als één van de oorzaken voor financiële problemen van huishoudens, terwijl deze regelingen de financiële positie van deze mensen juist zou moeten verstevigen.

Nu maatschappelijk en politiek de schijnwerper staat op schuldenproblematiek bij huishoudens en de relatie met toeslagen, vraagt dat om reflectie op de

[1] Weten is nog geen doen, WRR (2017).
[2] Eenvoud Loont, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2017)

systeemkeuzes en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de burger en de overheid. Waar complexiteitsreductie in eerdere onderzoeken vooral werd benaderd vanuit bezuinigingsoogpunt, of omdat de uitvoering dreigde vast te lopen, kijkt dit IBO naar de mentale belasting van burgers en de relatie met de schuldenproblematiek.

Aanpassingen aan het toeslagenstelsel hebben onvermijdelijk consequenties voor de doelstellingen van de regelingen. Want vereenvoudiging betekent bijvoorbeeld minder aparte regels voor elke specifieke situatie. Overigens is het ook in het huidige stelsel een illusie om met alle relevante feiten en omstandigheden rekening te houden. Dit IBO poogt de discussie over herzieningen te faciliteren door de consequenties van verschillende oplossingsrichtingen te beschrijven.

De taakopdracht is opgenomen in bijlage 1. Daarin is naast het reeds genoemde ook specifiek aandacht gevraagd voor niet-gebruik: het fenomeen dat sommige mensen met recht op toeslag er bewust of onbewust geen gebruik van maken.

1.2 Onderzoeksopzet

In de analysefase is vanuit de data van de Belastingdienst/Toeslagen en vanuit inzichten uit de gedragswetenschap gekeken naar de problematiek van terugvorderingen en nabetalingen, het niet-gebruik en de relatie tot schulden waarbij de volgende vragen centraal staan.

- **Terugvorderingen en nabetalingen**[3]:
  - Wat is de omvang van terugvorderingen en nabetalingen?
  - Wat zijn de verklaringen voor terugvorderingen en nabetalingen?
  - Voor wie zijn terugvorderingen en nabetalingen een probleem?

- **Niet-gebruik:**
  - Wat is de omvang van niet-gebruik?
  - Wat zijn de verklaringen voor niet-gebruik?
  - Voor wie is niet-gebruik een probleem?

- **Relatie toeslagen en schuldenproblematiek:**
  - Wat is de relatie tussen toeslagen en schuldenproblematiek?
  - Wat zijn verklaringen voor het veroorzaken van toeslagschulden?
  - Bij wie is er sprake van toeslagschulden?

1.2.1 Onbedoelde gedragsreacties

De werkgroep is in de analysefase tot het inzicht gekomen dat het ondoorzichtige stelsel van inkomensondersteunende regelingen niet alleen een financiële drempel opwerpt voor mensen, maar ook een mentale component heeft. Als iemand aan het werk gaat vanuit een uitkering, kan een stabiele situatie met een vast (laag) inkomen opgegeven worden voor een (onzekere) baan met (wisselend) inkomen. Ook als het gaan werken financieel aantrekkelijk is, kan de angst of onzekerheid dat

[3] Dit IBO sluit qua terminologie aan bij de Belastingdienst/Toeslagen als het gaat om terugvorderingen en nabetalingen. Een nabetaling is dus een betaling *van* de Belastingdienst/Toeslagen *aan* de toeslagontvanger; een terugvordering is wat vanuit de toeslagontvanger gezien een nabetaling zou worden genoemd: de toeslagontvanger maakt geld over aan de Belastingdienst/Toeslagen.

dit mogelijk niet zo is (of niet zo blijft) afschrikwekkend werken en baanacceptatie in de weg staan. Daarbij spelen tal van administratieve handelingen, een gebrekkig inzicht in de financiële consequenties en mogelijk verlies of aanpassing van toeslagen. Er kan dus niet alleen sprake van een armoedeval zijn, maar ook van een onzekerheidsval. Dit probleem kan met de voorstellen uit dit IBO niet volledig opgelost worden, maar de drempel om te gaan werken zou door vereenvoudiging of het verhogen van de zekerheid mogelijk wel verlaagd kunnen worden.

1.3 Afbakening

Dit onderzoek zal geen uitspraken doen over de toereikendheid van de hoogte van individuele toeslagbedragen. Het inkomensbeleid en het beleid gericht op arbeidsparticipatie zijn niet het primaire onderwerp van dit IBO. Er wordt ook niet gekeken naar het samenspel met andere inkomensondersteunende instrumenten van het Rijk of lokale overheden. De varianten hebben wel inkomenseffecten en deze zullen waar mogelijk zichtbaar gemaakt worden.

Ook wordt niet specifiek onderzocht wat de omvang van oneigenlijke gebruik van toeslagen (misbruik/ fraude) is. Bij varianten zal wel ingegaan worden op eventuele gevolgen voor oneigenlijk gebruik of misbruik.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een korte beschrijving gegeven van de vier afzonderlijke toeslagen en hun samenhang voor burgers. Ook worden de ontwikkeling bij de uitvoerder, de Belastingdienst/Toeslagen, beschreven.

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de belangrijkste gedragsinzichten die relevant zijn voor het toeslagenstelsel.

Hoofdstuk 4 tot en met 6 betreffen de analyse van de problematiek rondom terugvorderingen en nabetalingen, het niet-gebruik en de relatie tussen toeslagen en de schuldenproblematiek. Elke van de analyse hoofdstukken (hoofdstuk 3 tot en met 6) trekt lessen op het betreffende onderwerp. Deze kunnen elkaar tegenspreken.

In hoofdstuk 7 worden de lessen uit de analyse samengevoegd in een analytisch kader en 8 worden mogelijkheden geschetst om het toeslagenstelsel aan te passen.

Door het rapport heen zijn enkele fictieve casussen uitgewerkt om duidelijk te maken waar mensen met de complexiteit van het huidige stelsel geconfronteerd worden.

2 Beschrijving van het toeslagenstelsel

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de belangrijkste eigenschappen van de vier toeslagen, hun onderlinge samenhang en de wijze waarop de Belastingdienst/Toeslagen door de jaren heen vormgeeft aan de uitvoering.

2.1 Algemene kenmerken toeslagen

In 2003 besloot het kabinet Balkenende II tot stroomlijning van de inkomensafhankelijke regelingen van het Rijk om meer transparantie voor de burger te bereiken, uitvoeringskosten te verminderen en de armoedeval effectief aan te pakken. Er werd besloten een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie in te richten voor de uitvoering van bestaande en beoogde inkomensafhankelijke regelingen. In 2005 werd de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ingevoerd en de Belastingdienst/Toeslagen opgericht.

In het toeslagenstelsel gaat jaarlijks bijna € 13 miljard om. Het bereik van de toeslagen is in de afgelopen jaren toegenomen tot 7,5 miljoen toeslagen voor ruim 5 miljoen huishoudens. Het gemiddelde bedrag aan toeslag per huishouden is in de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen en soms zelfs verdubbeld.

Tabel 2: Aantallen en bedragen van de verschillende toeslagen (2018)

Toeslag	Aantal toeslagen	Gemiddeld jaarbedrag[4]	Budgettair beslag
Zorgtoeslag	4,7 mln	€1.100	€ 4,7 mld
Huurtoeslag	1,4 mln	€2.800	€ 3,6 mld
WKB	764 dzd	€2.750	€ 1,9 mld
KOT	633 dzd	€5.000	€ 2,6 mld
Totaal	**7,5 mln**		**€ 12,8 mld**

Het toeslagenstelsel gaat ervan uit dat aanvragers **zelf - op tijd** – toeslagen aanvragen en veranderingen in hun gezins-, woon- of inkomenssituatie doorgeven aan de Belastingdienst/Toeslagen. Dit vanuit de gedachte dat de aanvrager zo het juiste bedrag ontvangt en terugvorderingen en nabetalingen zo veel mogelijk voorkomen kunnen worden. Voor het kindgebonden budget geldt een ambtshalve toekenning wanneer de toeslaggerechtigde reeds een andere toeslag ontvangt.

In het huidige stelsel worden de toeslagen als voorschot uitgekeerd op basis van een inschatting van de actuele situatie van een huishouden. Achteraf volgt een definitieve toekenning op basis van vastgestelde gegevens. Voornaamste grondslag is het inkomen. Het juist schatten van het actuele inkomen is voor veel huishoudens ingewikkeld. Dat geldt niet alleen voor huishoudens waarbij één of beide partners in loondienst werken, maar met name ook voor toeslagontvangers met een flexibel

[4] Gemiddeld bedrag geldt voor een toeslagontvanger die 12 maanden toeslag ontvangt. Dit betreft 88% van de ontvangers. Budgettair beslag is dus niet het product van toeslagontvangers x gemiddeld bedrag.

arbeidscontract en zelfstandigen. Door de sterke inkomensafhankelijkheid van regelingen kan een verkeerde inschatting al snel stevige consequenties hebben. Wat het voor de toeslagontvanger extra ingewikkeld maakt, is dat het inkomensbegrip voor toeslagen sterk kan afwijken van het arbeidsinkomen (het loon dat iemand op zijn bankrekening ontvangt). Daarnaast geldt ook nog dat het vermogens bij sommige toeslagen van belang is (waarbij de grensbedragen en de omschrijving van wat als vermogen meetelt verschilt) en dat de kring van personen die tot het huishouden behoren ook per toeslag afwijkt. En soms is met terugwerkende kracht sprake van partnerschap met alle gevolgen van dien. Zie hiervoor ook de omschrijvingen op de volgende pagina's.

De toeslagen maken zowel onderdeel uit het instrumentarium van een bepaald beleidsterrein (zorg, wonen, jeugd) als van het bredere inkomensbeleid waarbij de fiscaliteit een belangrijke rol speelt. Het huidige belastingstelsel is grotendeels gebaseerd op een inkomensheffing op individueel niveau. Bij de toeslagen wordt echter uitgegaan van het huishoudinkomen. Zo wordt individueel belasting geheven en arbeidsparticipatie gestimuleerd en op huishoudniveau via de toeslagen gerichte inkomensondersteuning geboden aan huishoudens met een lagere draagkracht. De vier toeslagen hebben allen als uitgangspunt dat de hoogte van de toeslag in enige mate samenhangt met de hoogte van de uitgaven en de draagkracht van het huishouden. Zijn de kosten hoger (bv hogere huur), dan krijg je meer toeslag; is het verzamelinkomen van het huishouden hoger, dan neemt de toeslag af. Het karakter van de toeslagen en de manier waarop de toeslag is uitgewerkt verschilt onderling.

Begrippen toeslagenstelsel

Inkomensbegrip

Het inkomen dat bepalend is voor de hoogte van de toeslagen is het gezamenlijk verzamelinkomen. Dit is de som van de individuele verzamelinkomens van de relevante leden van het huishouden (zie huishoudenbegrip). Het individuele verzamelinkomen is de som van het belastbaar inkomen in box 1, box 2 en box 3 van de inkomstenbelasting. Het belastbaar inkomen in box 1 op zijn beurt is de som van onder andere het loon-, uitkerings-, en winstinkomen en het eigenwoningforfait verminderd met aftrekposten zoals de hypotheekrenteaftrek, persoonsgebonden aftrekposten, zelfstandigenaftrek, reisaftrek en aftrek voor de premie van een lijfrente. Voor de huurtoeslag tellen sommige inkomsten niet altijd mee.

Vermogensbegrip

Het vermogen dat bepalend is voor de hoogte van de toeslagen is afgeleid van het vermogen in box 3. Het gaat bijvoorbeeld om spaargeld, aandelen of een tweede woning. Anders dan in de inkomstenbelasting tellen echter ook groene beleggingen mee, maar vermogen met een bijzondere herkomst (zoals smartengeld) soms juist niet. Vermogen in box 1 en box 2, bijvoorbeeld in de vorm van een eigen woning, een onderneming of een pensioenpot, telt sowieso niet mee.

Huishouden

Toeslagen zijn gericht op huishoudens. Bij de meeste toeslagen is naast de aanvrager van de toeslag alleen de eventuele toeslagpartner relevant. Bij de huurtoeslag tellen ook medebewoners mee. Het toeslagpartnerschap is geobjectiveerd. Partners die samen een huishouding voeren, kunnen hierdoor voor de toeslagen als twee alleenstaanden gelden. Zodra op basis van objectieve criteria "formeel" een partnerschap ontstaat, bijvoorbeeld door een huwelijk of het krijgen van een kind, is met terugwerkende kracht tot begin van het jaar alsnog sprake van toeslagpartnerschap.

2.2 Financiële belang van toeslagen

Voor huishoudens met een laag inkomen vormen de toeslagen een belangrijk onderdeel van het besteedbaar inkomen. Het belang van de toeslagen in het totale inkomen neemt af naarmate het inkomen hoger is. Dat effect zit zowel in de teller (toeslagbedrag daalt) als de noemer (relatieve belang andere inkomenscomponenten neemt toe). De gemiddelde toeslagen die huishoudens ontvangen variëren van ruim €2.500 per jaar voor het laagste inkomenskwintiel tot bijna €2.000 per jaar voor het hoogste inkomenskwintiel. Dat de hoogste inkomens nog zo veel toeslag ontvangen wordt verklaard door het ontbreken van een inkomensgrens en de beperkte inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag, waardoor ook de hoogste inkomens nog kinderopvangtoeslag ontvangen. Het belang van de toeslagen in het totale inkomen neemt echter sterk af voor de hogere inkomensgroepen: in de laagste inkomens vormen de toeslagen gemiddeld 21% van het besteedbaar inkomen, terwijl dit voor de hoogste inkomensgroep slechts 3% is.

Tabel 1: per inkomenskwartiel de gemiddelde toeslaghoogte van toeslagontvangers en het gemiddelde aandeel van toeslagen in het besteedbaar inkomen van toeslagontvangers (2016) [5]

Inkomensgroep	Gemiddeld bedrag €	Gemiddeld aandeel besteedbaar inkomen %
Laagste 20%	2.550	21
20-40	2.950	13
40-60	2.565	8
60-80	2.240	5
Hoogste 20%	1.985	3

2.3 Zorgtoeslag

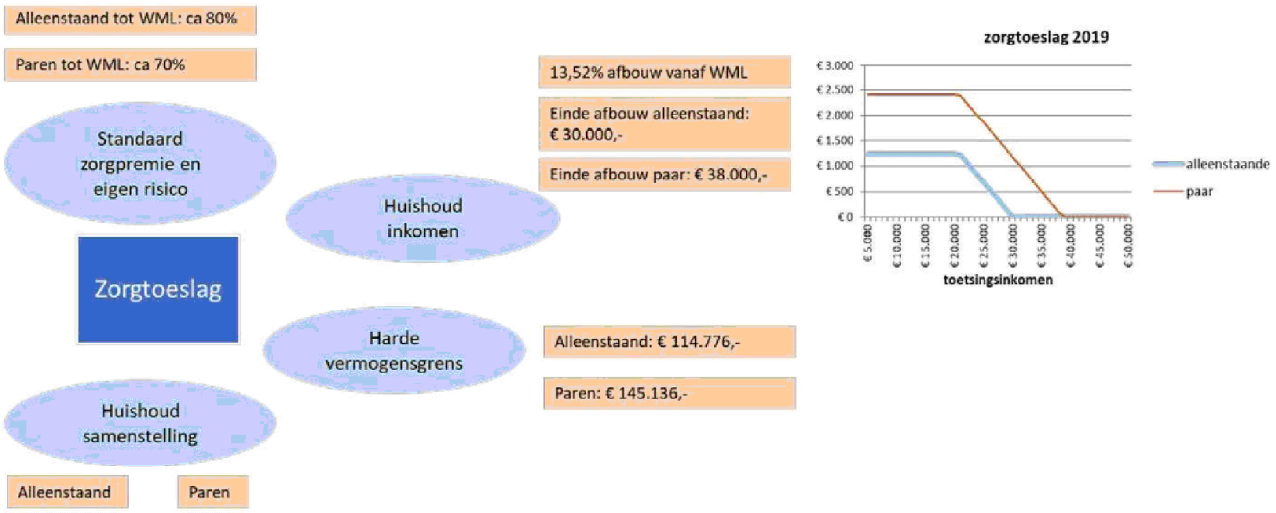
Het doel van de zorgtoeslag, geïntroduceerd met de invoering van de zorgverzekeringswet in 2006, is het garanderen van financiële toegankelijkheid van de zorg voor alle huishoudens. Het is een tegemoetkoming voor zowel de standaard zorgpremie als het eigen risico. Doel is expliciet dat geen enkel huishouden meer dan een vooraf bepaald deel van het huishoudinkomen aan zorgpremie en eigen risico hoeft te betalen. De regeling is dan ook niet specifiek gericht op lage inkomens of kwetsbare groepen.

De hoogte van de maximale zorgtoeslag is afhankelijk van de standaard zorgpremie en gemiddeld eigen risico en niet van de feitelijk betaalde zorgpremie en eigen risico. Zo houden mensen er belang bij om een zorgverzekering uit te kiezen met een gunstige premie (wat de concurrentie tussen zorgverzekeraars bevordert) en blijft het kostenbewustzijn in stand als mensen gebruik maken van zorg waarvoor het eigen risico geldt. Het prijsverschil tussen een goedkopere en duurdere basisverzekering voor rekening of voordeel van het huishouden. Omdat de standaard zorgpremie de afgelopen jaren sneller stijgt dan het inkomen, ontvangen – bij gelijkblijvend beleid – steeds meer huishoudens zorgtoeslag.

[5] Obv eigen bewerking van het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS voor het jaar 2016, dit is alleen de groep toeslagontvangers.

De zorgtoeslag vergoedt alleenstaanden met een wettelijk minimumloon (WML) circa 80% van de gemiddelde kosten van de zorgverzekering (standaard zorgpremie en eigen risico). Voor paren met WML wordt 70% vergoed. Het toeslagrecht bouwt af met 13,52% van het inkomen bij inkomens boven het wettelijk minimum loon. In 2019 heeft een huishouden boven een huishoudinkomen van € 30.000 (alleenstaande) of € 38.000 (samen met toeslagpartner) geen recht op zorgtoeslag. Consequentie hiervan is dat de groep toeslagontvangers grotendeels alleenstaande mensen zijn met een laag inkomen. De zorgtoeslag heeft ook een vermogensgrens[6] waarboven er geen recht op zorgtoeslag is.

Figuur 1: grondslagen zorgtoeslag 2019



2.4 Huurtoeslag

De huurtoeslag is een tegemoetkoming in de huurkosten voor huurders met een laag inkomen. Zij betalen, zo is de gedachte, in verhouding tot hun inkomen veel huur. Het doel van de huurtoeslag is huishoudens met een laag inkomen toegang bieden tot betaalbare en kwalitatief goede huurwoningen. Anders dan bij de zorgtoeslag is de huurtoeslag afhankelijk van de daadwerkelijk betaalde huur. Er geldt een maximum huurgrens (ca. € 720). Verschillende aftoppingsgrenzen en kwaliteitskortingsgrenzen bepalen het vergoedingspercentage. Het IBO Sociale Huur (2016) concludeerde dat deze systematiek een prikkel tot overconsumptie veroorzaakt, omdat een hogere huur gedeeltelijk gecompenseerd wordt door de huurtoeslag. Het stelsel is sindsdien op dit punt niet aangepast.

De huurtoeslag is afhankelijk van het huishoudtype[7], het huishoudinkomen[8] en de huur[9] die het huishouden betaalt. De huurtoeslag heeft een steil afbouwtraject (met 30 tot 40% afhankelijk van het huishoudtype): elke €10 inkomensverandering levert

[6] De vermogensgrens voor de zorgtoeslag is gelijk aan het heffingvrije vermogen plus € 84.416 (2019): In totaal is dat € 114.776 voor een alleenstaande en € 145.136 voor partners.
[7] Er wordt onderscheid gemaakt tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens en huishoudens boven en onder de AOW-gerechtigde leeftijd. Voor huishoudens boven de AOW-gerechtigde leeftijd wordt de huurtoeslag pas bij een hoger inkomensniveau afgebouwd.
[8] Het inkomen wordt berekend voor het gezamenlijk huishouden. Onder een huishouden vallen bij de huurtoeslag de aanvrager, toeslagpartner en medebewoners.
[9] Voor de huurtoeslag wordt onder de huur de kale huur plus een viertal subsidiabele servicekosten verstaan, de zogenaamde rekenhuur.

een verandering in de huurtoeslag op van € 3. Tot en met 2019 is er sprake van een harde inkomensgrens in de huurtoeslag. Dat betekent dat een toeslagontvanger die €1 meer ontvangt dan het grensbedrag de volledige toeslag moet terugbetalen. Deze harde inkomensgrens zal met ingang van 2020 vervallen. Ook de huurtoeslag kent een vermogensgrens[10]. Een complicerende factor in de grondslagen is de jaarlijkse huurindexatie op 1 juli.

Figuur 2: grondslagen huurtoeslag 2019



In 2019 is de Tweede Kamer geïnformeerd over een verkenning naar mogelijkheden voor een vereenvoudiging van de huurtoeslag.[11] Deze mogelijkheden komen terug in de beleidsvarianten.

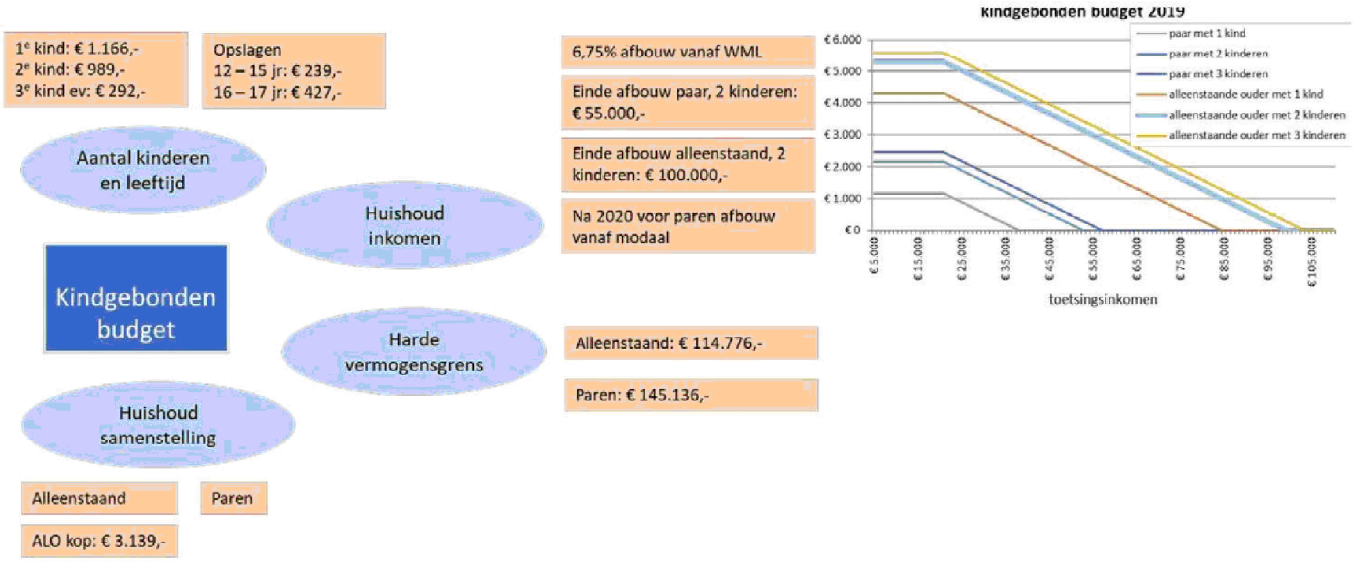
2.5 Kindgebonden budget

Het kindgebonden budget (WKB) is een tegemoetkoming (bovenop de kinderbijslag) in de kosten voor het levensonderhoud van kinderen voor huishoudens met een laag-, en middeninkomen. Het kindgebonden budget hangt af van het inkomen, de huishoudsamenstelling, het aantal kinderen en hun leeftijd[12].
Alleenstaande ouders ontvangen in het kindgebonden budget een jaarlijkse extra bijdrage van maximaal € 3.139 (2019); de alleenstaande ouderkop (ALO kop). Het kindgebonden budget bouwt op dit moment nog af vanaf het WML met 6,75% (marginale druk). Voor een paar met twee kinderen bedraagt het maximum huishoudinkomen in 2019 € 55.000. Voor een alleenstaande ouder met twee kinderen geldt een hoger maximumhuishoudinkomen: € 100.000.

[10] De vermogensgrens voor de huurtoeslag is gelijk aan het heffingsvrije vermogen: € 30.360 voor een alleenstaande en € 60.370 voor partners in 2019.
[11] Kamerstukken 2018-2019, 32 847 en 27 926, nr. 470
[12] Voor een eerste kind geldt een bedrag van € 1.166,-, het 2e € 989,-, het 3e kind en verder €292,-. Dan gelden er nog opslagen voor kinderen van 12-15 jaar ad € 239,- en 16-17 jaar ad € 427,-

In 2020 wordt het afbouwpunt voor paren fors opgeschoven van WML naar ca €38.000 (ruim boven modaal). In het kindgebonden budget geldt dezelfde vermogensgrens als in de zorgtoeslag

Figuur 3: grondslagen kindgebonden budget 2019



2.6 Kinderopvangtoeslag

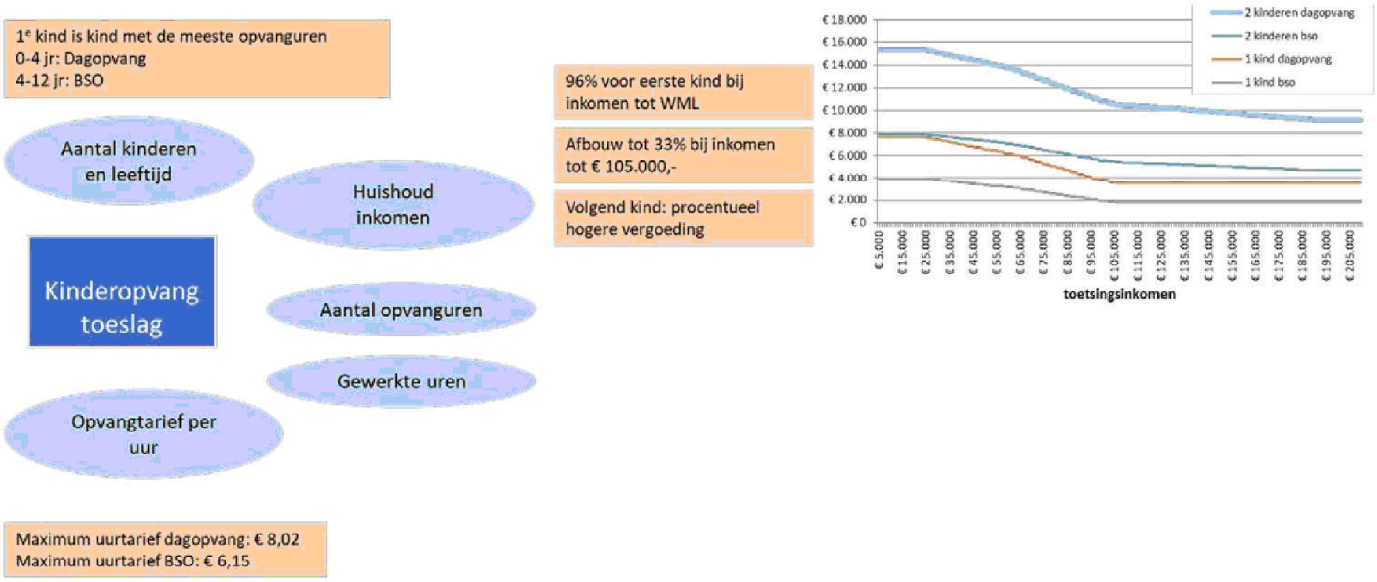
Het primaire doel van de kinderopvangtoeslag is het bieden van financiële ondersteuning in de kosten van kinderopvang voor werkende ouders. De kinderopvangtoeslag stimuleert beide ouders tot het combineren van arbeid en de zorg voor hun kinderen en tegelijkertijd kinderen te laten groeien in hun ontwikkeling. Mede om die reden is er geen vermogensgrens of maximumhuishoudinkomen. De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het huishoudinkomen, het aantal opvanguren, de prijs per uur opvang, het aantal gewerkte uren en het aantal kinderen.

In 2019 krijgt een werkende in een huishouden met WML 96% voor het eerste kind (het kind met de meeste opvanguren) vergoed, aflopend tot 33% in een huishouden met een inkomen boven € 105.000. Van de extra kinderopvangkosten voor elk volgend kind vergoedt de kinderopvangtoeslag procentueel meer (van 96% tot 68%).

Vorig jaar heeft het kabinet besloten om te stoppen met het traject directe financiering kinderopvang[13]. Bij directe financiering zou de kinderopvangtoeslag voortaan aan de kinderopvanginstellingen worden uitbetaald en worden gebaseerd op een vastgesteld inkomen (t-2). Het kabinet geeft aan nog kansen te zien voor verbeteringen in het huidige stelsel, die leiden tot minder terugvorderingen; daar waar een stelselwijziging ingrijpend is (voor de uitvoerders maar ook kinderopvangorganisaties) en stelselwijzigingen altijd met risico's gepaard gaan. Daarom wordt voor de Kinderopvangtoeslag als alternatief voor de directe financiering een pakket aan verbetermaatregelen geïmplementeerd. De maatregelen zijn vooral gericht op het voorkomen van hoge terugvorderingen.

[13] Kamerstukken 2017-2018, 31 322, nr. 361.

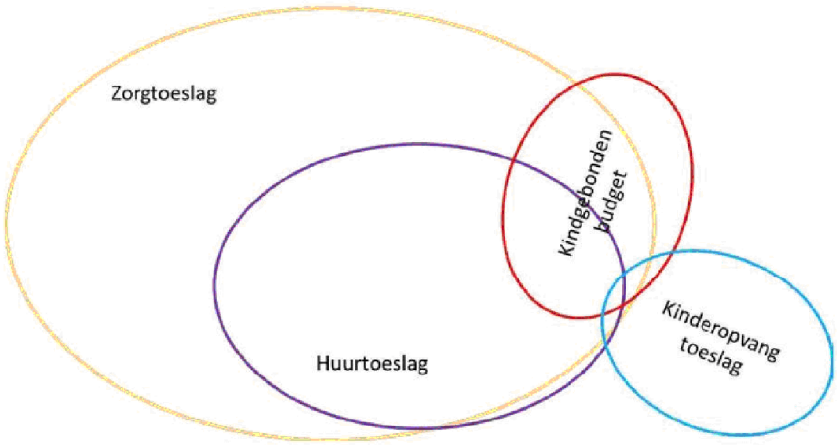
Figuur 4: grondslagen Kinderopvangtoeslag



2.7 Stapeling van toeslagen

De vier toeslagen kunnen niet los van elkaar gezien worden. Huishoudens kunnen door overlappende kenmerken en doelstellingen recht hebben op meerdere toeslagen. Van de huishoudens met toeslagen ontvangt 61% één toeslag, 31% twee toeslagen, 7% 3 toeslagen en ontvangt 1% alle vier de toeslagen[14]. Er zijn 2,7 miljoen huishoudens met een enkele toeslag. Dit betreft voor het grootste deel zorgtoeslag (ruim 2 miljoen). 56% van de zorgtoeslagontvangers ontvangt geen ander toeslagen. Slechts 1% van de huishoudens met huurtoeslag ontvangt geen andere toeslag. De overlap van huurtoeslag met zorgtoeslag is hierbij groot. 95% van de huurtoeslag ontvangers ontvangt ook zorgtoeslag. Hetgeen te verklaren is door de lagere en steilere afbouwgrens die de huurtoeslag kent ten opzichte van andere toeslagen.

Figuur 5: overlap toeslagen



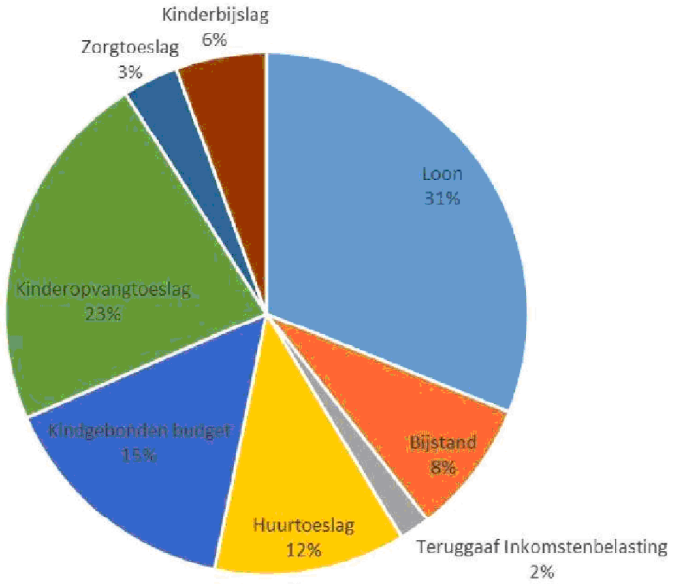
Figuur betreft een illustratieve weergave en komt niet precies overeen met cijfermatige werkelijkheid.

[14] Obv eigen bewerking van het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS voor het jaar 2016.

Ook bij het kindgebonden budget is er vooral samenloop met zorgtoeslag: 66% van de huishoudens met kindgebonden budget heeft ook zorgtoeslag. Opvallend is de populatie van de kinderopvangtoeslag: 71% heeft geen enkele andere toeslag (hoge inkomens), terwijl ook 9% van de ontvangers van kinderopvangtoeslag vier toeslagen ontvangt (laagste inkomens).

Naast de mogelijke stapeling van toeslagen kunnen huishoudens met andere regelingen te maken hebben. Zij hebben dan bijvoorbeeld inkomen van verschillende instanties, met verschillende betaaldata en voorwaarden (oa betaling vooraf of achteraf). De complexiteit wordt vergroot doordat definities, zoals met betrekking tot arbeidsinkomen, niet eenduidig zijn. Daarbij komt dat veel gemeenten lokale regelingen kennen voor inwoners met een laag inkomen, zoals vermindering of kwijtschelding van lokale heffingen of een goedkope sportkaart. De burger moet zelf een beroep doen op deze regelingen. Hoe meer regelingen en/of toeslagen een burger heeft, hoe lastiger het is om overzicht te houden over zijn financiële situatie en hoe meer eventuele wijzigingen doorgegeven moeten worden. Terwijl het feit dat deze burger aanspraak kan maken op al deze individuele (meestal inkomensafhankelijke) regelingen al een teken is dat de financiële behoefte aan de ondersteuning waarschijnlijk groot is. Zie hieronder het voorbeeld van een alleenstaande ouder met een bijstandsuitkering en een deeltijdbaan (Figuur 6).

Figuur 6: verdeling inkomsten alleenstaande ouder

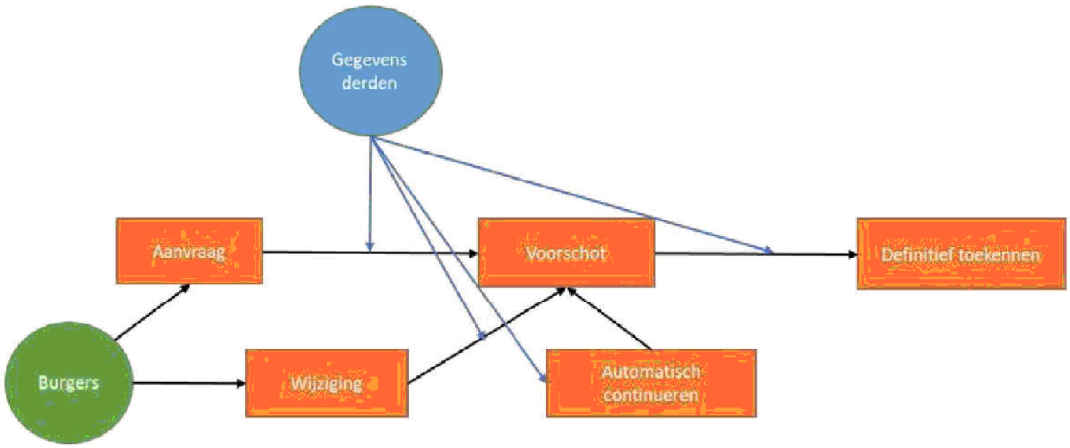


2.8 Aanvraagproces toeslagen

Burgers kunnen toeslag aanvragen via de website van de Belastingdienst/Toeslagen. Inloggen gebeurt via DigiD. Voor het maken van een inkomensschatting kan gebruik gemaakt worden van een rekenhulp, waarmee een maandinkomen wordt omgerekend naar het toetsingsinkomen. Ter ondersteuning van burgers bij het aanvragen van toeslagen zijn er toeslagenservicepunten en de Belastingtelefoon, of derden zoals belastingkantoren, kinderopvangorganisaties, woningcorporaties, sociaal raadslieden, ouderenbonden en een aantal maatschappelijke stichtingen.

Normaal gesproken beslist de Belastingdienst/Toeslagen binnen maximaal 13 weken over de toekenning van de toeslag.

Figuur 7: Aanvraagproces toeslagen



Bron: beleidsdoorlichting uitvoering Toeslagen door de Belastingdienst, 2016

2.9 Uitvoering toeslagen

De uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst/Toeslagen heeft in de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt van een reactieve naar een meer proactieve aanpak (zie ook een schematische weergave in bijlage 4).

2.9.1 2006 – 2012: snelle uitbetaling centraal

Bij de invoering van het toeslagenstelsel stond de snelle uitbetaling aan de burger centraal (2006-2012). Een belangrijk onderdeel van de uitvoering over 2006-2012 was de lancering van een nieuw ICT-systeem in 2012 waaraan het burgerportaal "mijntoeslagen" is gekoppeld. Het toezicht werd achteraf uitgevoerd.

2.9.2 2012-2016: fraudebestrijding

Naar aanleiding van een aantal fraudegevallen is ingezet op het aanpakken van fraude (2012-2016). Er werden aanvullende wettelijke maatregelen genomen om misbruik en fraude te voorkomen en opdrachtgevers stelde structureel € 25 miljoen ter beschikking ter bestrijding van misbruik en fraude. Het zwaartepunt van het toezicht verschoof naar meer toezicht bij de aanvraag en controle tijdens de looptijd van de toeslag. Als gevolg van specifieke antifraudemaatregelen worden jaarlijks ca 100.000 toekenningen handmatig beoordeeld. Deze worden op basis van een risicomodel geselecteerd. Circa twee derde van deze beoordelingen leidt tot een neerwaartse correctie (0,8% van het aantal toekenningen). Per jaar levert dat ca €30 miljoen op aan voorkomen uitbetalingen. Dat is 0,25% van het totaalbedrag aan uitgekeerde toeslagen. Dit laat zien dat het aandeel burgers dat doelbewust fouten maakt in de aanvraag of bij het doorgeven van wijzigingen relatief laag ligt. Desalniettemin is de maatschappelijke impact van fraude groot en uitvoerders worden hier scherp afgerekend. In combinatie met de druk om 'snel' uit te keren vraagt het afrekenen op rechtmatigheid eerder om een defensieve dan om een

dienstverlenende houding. Consequentie is dat de vele 'goeden' lijden onder het strenge regime bedoeld voor de paar 'kwaden'.

2.9.3 *2016 tot nu: dienstverlening aan burgers*

De afgelopen jaren is de Belastingdienst/Toeslagen begonnen met het actief ondersteunen van burgers bij het maken van schattingen van het inkomen en het doorgeven van tussentijdse wijzigingen. Het doel hiervan is om het risico op fouten en misbruik te verkleinen. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Bij het automatisch continueren van toeslagen naar een volgend jaar wordt sinds 2016 niet langer uitsluitend het door de burger geschatte inkomen opgehoogd met een indexatie, maar wordt uitgegaan van het bij de Belastingdienst/Toeslagen laatst bekende inkomen (t-1)[15]. Vanaf 2017 wordt dit laatst bekende inkomen opgehoogd met een indexatie.
- De Belastingdienst/Toeslagen attendeert burgers proactief bij bepaalde levensgebeurtenissen op de gevolgen daarvan voor de toeslagen. Zo krijgen ouders met kinderopvangtoeslag rond de vierde verjaardag van hun kind bericht dat de toeslag mogelijk moet worden aangepast vanwege overgang van dagopvang naar buitenschoolse opvang.
- De Belastingdienst/Toeslagen maakt in toenemende mate gebruik van informatie van derden om gericht te kunnen volgen of de toeslag in lijn is met het verwachte gebruik of het verwachte inkomen. Bij afwijkingen worden burgers geattendeerd of worden gegevens door de Belastingdienst/Toeslagen tussentijds bijgesteld.
- Voor huishoudens die een kind krijgen en een of meerdere toeslagen ontvangen wordt 'ambtshalve' het kindgebonden budget toegekend; dat wil zeggen dat geen actie vanuit de toeslagontvanger nodig is, maar de Belastingdienst/Toeslagen op eigen initiatief de toeslag uitkeert.

De Belastingdienst/Toeslagen wil de komende jaren de proactieve dienstverlening verder uitbreiden aan de hand van de mogelijkheden van data-analyse en structurele koppeling van data, bijvoorbeeld gegevens van kinderopvangorganisaties over het aantal opvanguren. Hierbij heeft zij uiteraard aandacht voor de privacywetgeving.

Het doel van de Awir is om de inkomensafhankelijke regelingen te harmoniseren en voor de burger te vereenvoudigen door de bundeling van de uitvoering in één loket (Belastingdienst/Toeslagen). In de recente tweede evaluatie Awir wordt geconstateerd dat behoudens de toevoeging van het kindgebonden budget, de vereenvoudiging van het partnerbegrip en vereenvoudiging van de huurtoeslag weinig concrete vorderingen zijn gemaakt in de harmonisatie van de regelingen en de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Awir. Dit ondanks de diverse pogingen die hiertoe zijn ondernomen.

[15] Dit doet de Belastingdienst alleen indien dit inkomen beschikbaar is en een betere indicatie lijkt te geven van de indexering. Voor 2016 zijn de inkomens die bestonden uit een (voorgaande) schatting van de burger niet geïndexeerd. Dit leidde tot een toename van de kleine terugvorderingen bij DT. Vanaf toeslagjaar 2017 worden de toetsinginkomens die bestaan uit een (eerdere) schatting van de burger ook weer geïndexeerd.

2.9.4 *Klanttevredenheid dienstverlening Belastingdienst/Toeslagen*

Uit de jaarlijkse Fiscale monitor blijkt dat toeslagengerechtigden over het algemeen tevreden zijn met de dienstverlening en de communicatie van de Belastingdienst/Toeslagen[16]. Het stelsel leverde bij de introductie veel klachten op, tot wel 12.000 in 2007 maar deze zijn in de loop van de jaren afgenomen naar 2.800 in 2018. De versterking van het toezicht en de invoering van de antifraudemaatregelen veroorzaakten in 2013 en 2014 een piek in de telefonie (ruim 5 miljoen telefoontjes) en het aantal bezwaren (90.000). Momenteel ontvangt de Belastingdienst/Toeslagen jaarlijks 2,8 miljoen telefoontjes en 30.000 bezwaren. Ondanks de forse daling is dit nog steeds bijna 10.000 telefoontjes per dag, wat ca 500 fte op jaarbasis aan inzet vraagt. De huidige aantallen liggen overigens redelijk in lijn met de andere grote uitvoeringsorganisaties zoals UWV, SVB en DUO[17].

2.9.5 *Uitvoeringskosten*

Er werken circa 1.500 fte aan de uitvoering van de toeslagen, 900 hiervan werken bij de Belastingdienst/Toeslagen, en de rest in de Belastingdienst (ICT en inning). Ruim 300 fte daarvan is werkzaam in de inning van terugvorderingen.
De structurele jaarlijkse uitvoeringskosten bedragen €242 miljoen (2015). De dienst geeft jaarlijks 7,5 miljoen beschikkingen af. De uitvoeringskosten per beschikking wisselen per toeslag en zijn afhankelijk van de complexiteit en schaal van de betreffende toeslag.

Tabel 1: Uitvoeringskosten toeslagen 2015

Toeslag	**Gem. kosten per beschikking**
Zorgtoeslag	€16
Huurtoeslag	€64
Kinderopvangtoeslag	€145
Kindgebonden budget	€25

(bron: beleidsdoorlichting Uitvoering toeslagen, 2016 obv gegevens 2015)

Bij de Belastingdienst/Toeslagen is het geautomatiseerde massaal proces uitgangspunt. De omslag naar meer proactieve dienstverlening aan de voorkant is ingezet, maar kent zijn beperkingen vanwege de omvang van het aantal toeslagontvangers. Dit zal ook gelden als van de Belastingdienst/Toeslagen meer maatwerk richting de toeslagaanvragers wordt verwacht. Vanwege het grote aantal toeslagontvangers zal hiervoor een aanzienlijke investering nodig zijn. Om een idee te krijgen van de impact: het verbeterprogramma Kinderopvangtoeslag dat gericht is op het verminderen van de hoge terugvorderingen in de kinderopvangtoeslag vraagt een intensivering van ca 70 fte.

[16] Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 935, nr 36, d.d. 15 december 2016
[17] Jaarverslagen over 2018 van de betreffende organisaties

3 Gedragsinzichten voor toeslagen

In dit hoofdstuk wordt een aantal gedragsinzichten beschreven die in de analyse gebruikt worden als verklaring voor het handelen van de burger. Het is een theoretische beschrijving van de mogelijke relevantie van gedragsinzichten op het gebied van de toeslagen. Deze inzichten zijn niet empirisch getoetst op de toeslagenpopulatie. Naast de inzichten uit de literatuur over gedragswetenschap wordt ook informatie gebruikt uit gesprekken (door de werkgroep en het secretariaat gevoerd) met vele deskundigen en stakeholders.[18] De inzichten leveren lessen op die gebruikt kunnen worden bij het verbeteren van het toeslagenstelsel.

3.1 Algemene gedragsinzichten

Zoals eerder beschreven is het toeslagenstelsel gebaseerd op de veronderstelling dat sprake is van een rationele mens met voldoende denk- en doenvermogen en legt het de verantwoordelijkheid bij burgers om toeslagen aan te vragen en de juiste informatie te verstrekken. Tegenover deze verantwoordelijkheid staan financiële tegemoetkomingen. Om te zorgen dat een burger in actie komt moet de burger ten eerste weten dat hij in actie moet komen (denkvermogen), in actie komen (doenvermogen) en tot slot op de juiste (en rationele) manier in actie komen (homo economicus).

3.1.1 Denk- en doenvermogen niet altijd aanwezig

Door de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van de juiste informatie bij de burger neer te leggen doet het toeslagenstelsel een beroep op het denk- en doenvermogen van mensen. Denkvermogen is het 'weten en beredeneren' en doenvermogen het 'actie ondernemen'. Zo moeten burgers in het toeslagenstelsel weten dat een toeslag bestaat, wat de criteria zijn (denkvermogen) en een handeling verrichten om de toeslag aan te vragen[19](doenvermogen). Denk- en doenvermogen kennen een samenhang. Als een toeslag bij een rechthebbende burger immers onbekend is, zal deze burger ook geen toeslag aanvragen.

De WRR-studie 'Weten is nog geen doen' laat zien dat doenvermogen niet op dezelfde manier over de bevolking is verdeeld als denkvermogen. Ook bij mensen met een sterk denkvermogen kan het aan doenvermogen ontbreken. Dit heeft consequenties voor de mate waarin zij kunnen voldoen aan de verwachtingen van de overheid van een zelfredzame burger.

De omzetting van weten in doen is niet in alle omstandigheden voor iedereen weggelegd. Met name tegenslagen en levensgebeurtenissen leiden tot stress en

[18] Op 21 feb2019 was een rondetafel met Arjan Vliegenthart (directeur Nibud), Wilco van Dijk (hoogleraar psychologische determinanten van economisch keuzegedrag) en Will Tiemeijer (WRR). Verder is gesproken met de WRR, de Ombudsman, de Algemene Rekenkamer, VNG, G40, G4, Divosa, Wijzer in geldzaken, Tamara Madern (lector schulden aan de HvU), Roeland Geuns (lector armoede interventies HvA), Kosta Skliris (beleidsmedewerker NVVK), en gedragsexperts bij de Belastingdienst/Toeslagen.

[19] De WKB kent hierop een uitzondering. Ouders die al recht hebben op een andere toeslag en recht hebben op Kinderbijslag krijgen automatisch WKB uitbetaald als ze daarvoor in aanmerking komen.

mentale belasting. Die stress en mentale belasting leidt tot beperkt mentaal vermogen en uit zich in kortetermijndenken en verlies aan overzicht op het grotere plaatje. Dat leidt niet alleen tot nog meer stress, maar bijvoorbeeld ook tot risico op schulden, als mensen enveloppes niet meer openmaken terwijl de rekeningen ondertussen verhoogd worden met incassokosten en boetes. Dit kan iedereen (ook hoogopgeleiden of mensen met hoge inkomens) overkomen.

Het doenvermogen is daarbij beperkt te trainen. Dat is een extra complicerende factor. Het doenvermogen blijkt samen te hangen met persoonlijkheidskenmerken, die reeds bij geboorte aanwezig zijn. Deze zijn lastig te beïnvloeden. De RVS (2017) pleit dan ook voor eenvoudige en laagdrempelige regelingen. Ook de WRR beveelt aan om de mentale lasten voor burgers zo laag mogelijk te houden.

3.1.2 Mens handelt niet altijd rationeel

Een ander belangrijk inzicht uit de gedragswetenschappen is dat de mens op een systematische manier afwijkt van een rationeel wezen (homo economicus). Volgens Kahneman (2012) hebben mensen twee 'systemen' voor informatieverwerking. Eén systeem is gericht op emotie en intuïtie, het andere systeem is gericht op logica en rationaliteit. Het eerste systeem zorgt voor snelle, automatische beslissingen op een meer onbewust niveau. Het tweede systeem is meer bewust en reflectief, maar ook langzamer. Een rationeel wezen zou elke beslissing in het leven bewust beredeneren en daarmee altijd juist (rationeel) handelen. Maar mensen maken meestal keuzes met het automatische systeem, op basis van intuïtie of vuistregels (heuristieken). Dat is immers sneller en er is simpelweg niet voldoende gelegenheid (mentale capaciteit, aandacht, of tijd) om álle informatie en keuzes bewust en rationeel te overwegen. Ongeveer 95 % van de keuzes op een dag worden daarom automatisch, op onbewust niveau gemaakt. Als keuzes als complex worden ervaren of er zijn veel keuzes mogelijk (keuzestress), hebben mensen eerder de neiging om het probleem op te lossen met een vuistregel, vooral als die in het verleden succesvol bleek te zijn. Mullainathan (2014) laat in zijn boek over schaarste zien dat mensen die schaarste ervaren (in geld of in tijd) vaker irrationeel en probleem verergerend gedrag vertonen, zoals vermijdingsgedrag waardoor bijv. schulden escaleren. Volgens Ariely (2010) handelen mensen weliswaar irrationeel maar wel voorspelbaar. Daar is dus rekening mee te houden in beleid.

3.2 Relevantie van gedragsinzichten voor toeslagen

De manier waarop menselijk gedrag tot stand komt is relevant voor toeslagen omdat er in het stelsel (impliciet) onrealistische verwachtingen zijn van burgers. De complexiteit van het stelsel van toeslagen kan niet alleen leiden tot vragen over rechtvaardigheid, maar vergroot ook het probleem van niet-handelen. Men blijft als het ware hangen in de bestaande situatie. Een aantal gedragskenmerken zijn mogelijke verklaringen voor het gedrag van een toeslaggerechtigde burger zoals procedurele rechtvaardigheid, uitstelgedrag, belang van een standaard ('default'), verliesaversie en onzekerheidsaversie. De verschillende gedragsinzichten zijn vaak onderling gerelateerd, maar worden hieronder apart toegelicht.

3.2.1 *De complexiteit van het huidige toeslagenstelsel botst met het principe van procedurele rechtvaardigheid*

Een transparant/inzichtelijk proces helpt bij het gevoel van rechtvaardigheid. Als mensen een procedure als rechtvaardig beschouwen, dan accepteren ze sneller de uitkomst.[20] Dat is ook het geval als de uitkomst in hun nadeel is. In een complex stelsel is de procedure moeilijker te doorgronden en daarmee is het moeilijker om in te schatten of de uitkomst rechtvaardig is. De huidige complexiteit van het toeslagenstelsel leidt tot onduidelijkheid bij mensen over het recht op een toeslag en tot vragen als: "Krijg ik wel, waar ik recht op heb?". Dat kan mogelijk het draagvlak voor het toeslagenstelsel aantasten.

3.2.2 *Uitstelgedrag*

Uitstelgedrag komt veel voor. Een concreet voorbeeld zijn mensen, die een abonnement op de sportschool hebben zonder dat ze (nog) gaan sporten (Dellavigna en Malmendier, 2012). Uitstelgedrag komt vaak voor in situaties waarin de kosten voor de baat uitgaan. Het kost in het heden ondanks goede voornemens duidelijk moeite om te gaan sporten, terwijl de beloning in de toekomst ligt en onzeker is.[21]

Mensen zijn geneigd om ook moeilijke, complexe taken voor zich uit te schuiven, omdat er dan vaak onzekerheid bestaat over of we de taak goed kunnen volbrengen/niet weten hoe het loopt. Dat gevoel van onzekerheid wordt ervaren als onprettig en kan leiden tot vermijden van dat negatieve gevoel en daarmee van die taak tot verder in de toekomst.

Het initiatief voor het aanvragen van een toeslag en het doorgeven van een wijziging ligt bij de burger. Mensen kunnen dus de neiging hebben om deze handeling uit te stellen met het voornemen om het later wel te doen. Op dat latere tijdstip stellen mensen die handeling dan vaak opnieuw uit. De complexiteit van het toeslagenstelsel, waarbij mensen er even goed voor moeten gaan zitten, vergroot mogelijk de prevalentie van uitstelgedrag.

Uitstelgedrag kan ook een verklaring vormen voor het niet-gebruik van toeslagen, maar hoeft niet per se een probleem te zijn. Het is namelijk mogelijk om tot ongeveer negen maanden na aflopen van het jaar nog een toeslag aan te vragen. Zo kan tot en met 1 september 2019 toeslag aangevraagd worden over heel 2018. De kinderopvangtoeslag is een uitzondering. Die toeslag kan voor maximaal 3 maanden terug worden aangevraagd. Hoewel het recht niet direct verloren hoeft te gaan, kan het gevolg wel zijn dat burgers niet over het geld beschikken op het moment van de uitgave (liquiditeitsrestrictie).

Uitstelgedrag bij het doorgeven van wijzigingen in de toeslag kan ook problematisch zijn. Het gevolg kan zijn dat een te hoog of te laag voorschot verstrekt blijft worden. Mogelijkerwijs gaat het om veel geld. Stel dat levensgebeurtenissen ertoe leiden dat

[20] Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). The social psychology of procedural justice. New York: Plenum Press. In Y. Cohen-Charash, Y. & P. E. Spector (2001). The Role of Justice in Organizations: A Meta-Analysis. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 86.
[21] Voor de nadruk op het heden ten koste van de toekomst wordt hier in de context van toeslagen uitstelgedrag gebruikt. Andere kenmerkende begrippen uit de gedragswetenschappen, die hier mee samenhangen, zijn 'present bias' (nadruk op het heden) en 'hyperbolisch verdisconteren'.

het recht op een toeslag vervalt, dan zal elke maand uitstel betekenen dat een maand toeslag terugbetaald moet worden. Dat werkt terugvorderingen van een te hoog toeslagvoorschot aan de burger in de hand.

Het is de vraag in hoeverre meer attenderingsacties (zie 2.8) van de Belastingdienst/Toeslagen toeslaggerechtigden zullen aanzetten tot handelen. De WRR signaleerde namelijk dat meer informatieverstrekking niet alle burgers aanzet tot handelen, omdat in actie komen ook samenhangt met het doenvermogen, dat lastig te beïnvloeden is.

3.2.3 Het belang van een standaard optie ('default')

Een tweede gedragsprincipe is dat mensen geneigd zijn (bewust of onbewust) mee te gaan met de 'aangevinkte' standaard optie, en het behouden van de status quo. Het aanpassen van deze standaardoptie kost namelijk (mentale) moeite. Door het bewust inzetten van de standaardoptie kun je het keuzegedrag van mensen beïnvloeden. Zo kennen landen, waarbij de standaardkeuze is om orgaandonor te zijn, meer orgaandonoren dan landen, waarbij de standaardkeuze is om geen orgaandonor te zijn (Johnson en Goldstein, 2003).

3.2.4 Referentiepunt en verliesaversie

Mensen blijken winst en verlies te relateren aan een referentiepunt. Ze zijn daarbij avers tegen verliezen (Tversky en Kahneman, 1991). Stel je hebt individu A met een bezit van 2 euro en individu B met een bezit van 8 euro. Als individu A 3 euro 'wint' en individu B 3 euro 'verliest', dan hebben beide individuen 5 euro. Toch zullen ze beide niet even gelukkig zijn, hoewel ze beide ieder 5 euro bezitten. De ene heeft namelijk verloren en de ander heeft gewonnen. Het blijkt zelfs zo te zijn dat individu B bereid is om grotere risico's te nemen dan individu A omdat individu B meer bereid is te gokken om het verlies van 3 euro weg te poetsen, terwijl individu A reeds tevreden is met de drie euro winst en deze winst graag wil vasthouden (Kahneman en Tversky, 1979).

In de systematiek van het toeslagvoorschot kan het referentiepunt en verliesaversie ook van belang zijn. Het voorschot van een toeslag wordt tot op een euro precies geschat op basis van het actuele jaarinkomen en uitbetaald. Daarna wordt de definitieve toekenning opgemaakt en moet de burger terugbetalen of krijgt extra uitgekeerd. Het is goed mogelijk dat het voorschot gedurende het toeslagjaar als een referentiepunt gaat werken. Het voorschotbedrag wordt bij de andere inkomstenbronnen van een huishouden opgeteld om zo de vaste lasten te voldoen. Als dat zo is, wordt een nabetaling als 'winst' ervaren en een terugbetaling van voorschot als 'verlies'. Een euro verlies weegt zwaarder in het geluksgevoel dan een euro winst. Grofweg maakt twee euro winst even gelukkig als dat een euro verlies ongelukkig maakt (zie bijvoorbeeld ook Blom en Dillingh, 2011). Mensen doen even veel moeite om een verlies van een euro te voorkomen als om een winst van twee euro te realiseren. Het is daarom ook logisch dat in dit onderzoek (maar ook in het publieke debat) diegenen die moeten terugbetalen meer in de belangstelling staan dan diegenen die een nabetaling krijgen.

Je kunt verliesaversie ook inzetten om mensen in actie te laten komen, door in te spelen op een mogelijk verlies t.o.v. het referentiepunt (verliesaversie) en hoe ze dit kunnen voorkomen (handelingsperspectief).

Het referentiepunt en de verliesaversie kunnen ook een rol spelen in de verklaring van niet-gebruik bij een toeslagrecht van kleine maandelijkse bedragen. Als toeslagen als complex ervaren worden, is de perceptie dat het veel moeite kost om een klein bedrag aan toeslag aan te vragen. Als het referentiepunt het huidige maandelijks inkomen is en niet het jaarrecht, dan heeft men de moeite er wellicht niet voor over om een winst van het kleine maandelijkse bedrag te realiseren.

3.2.5 Onzekerheidsaversie

Het vierde gedragsinzicht is dat mensen niet van onzekerheid houden. Ze geven in het algemeen de voorkeur aan een zeker bedrag boven een onzeker bedrag. Dat geldt nog steeds als het zekere bedrag binnen bepaalde grenzen lager is dan de verwachtingswaarde van het onzekere bedrag. De mate van risico-aversie van een persoon bepaalt hoe groot deze marge is. Dat zou ook kunnen verklaren, waarom mensen liever een lagere vaste uitkering hebben dan een wisselend (arbeids)inkomen. Men heeft dus liever een lagere bijstandsuitkering met toeslagen, dan een hoger maar wisselend inkomen uit (flexibele) arbeid.

Bij het voorschot van de toeslagen kan deze onzekerheidsaversie met name spelen vanwege het inkomensondersteunende doel. Als mensen een lager inkomen en minder vermogen hebben willen ze graag zeker weten dat ze de vaste maandlasten, zoals de huur en de ziektekostenverzekering, kunnen betalen. De voorwaardelijkheid van het maandelijkse voorschot is dan ongewenst, vooral omdat toeslagen als complex worden ervaren en vaak tot terugvorderingen leiden. Ervaren complexiteit van de toeslagen vergroot namelijk de onzekerheid of het voorwaardelijk voorschot zal overeenstemmen met het definitief toegekend bedrag.

3.3 Hoe pakt het toeslagenstelsel in de praktijk uit voor de burger?

Bovenstaande gedragsinzichten over systematische afwijkingen van rationaliteit geven kleuring aan de omgang van de burger met het toeslagstelsel. Ze vormen een verklaring voor het feit waarom de dagelijkse uitvoeringspraktijk niet altijd blijkt te voldoen aan de theorie die eraan ten grondslag ligt. Deze gedragingen passen binnen het anekdotisch beeld dat de burger dagelijkse beslommeringen heeft, waarbij overheidsregelingen niet centraal staan. De burger moet zijn kostbare aandacht verdelen. Toeslagen staan daarbij waarschijnlijk niet bovenaan het prioriteitenlijstje van de burger. Zie hiervoor ook de verschillende voorbeelden die verspreid in het rapport opgenomen zijn.

Bij de bepaling van het toetsingsinkomen voor het recht op toeslag zal de burger bijvoorbeeld een nauwkeurige schatting moeten maken. Dat kost tijd en moeite. Het is voor de gemiddelde burger immers complex. Op grond van bovenstaande gedragsinzichten ligt het voor de hand dat die schatting hoogstwaarschijnlijk met een vuistregel gemaakt wordt, bijvoorbeeld het brutoloon van een loonstrook maal 12 (en daarbij vakantiegeld te vergeten).

De toeslagen worden verstrekt als voorschotten. Dus de burger is na de eerste aanvraag dus nog niet klaar. Gedurende het toeslagjaar zal die burger moeten kijken of de toeslagaanvraag en het voorschot nog passend is bij de huidige situatie. Bij kleine mutaties van het inkomen of gebruik is de kans groter dat burgers het zich niet bewust zijn en geen mutaties doorgeven. Als de burger al bewust is van de

regelmatige 'toeslagcontrole', dan wedijvert deze controle met andere prioriteiten van de burger. De huidige toeslagaanvraag zal daarbij waarschijnlijk als de 'normale' situatie beschouwd worden en is dus een referentiepunt geworden.

Zolang de wijzigingen klein zijn, hoeft dat niet direct problematisch te zijn. Maar bij een levensgebeurtenis kunnen problemen ontstaan. De kans is groot dat de oorspronkelijke toeslagaanvraag niet meer past bij de nieuwe levenssituatie. Bij een levensgebeurtenis moet de burger echter vaak veel zaken regelen. Het aanpassen van toeslagen heeft dan niet altijd de eerste prioriteit. Een toeslag kan dan langer doorlopen, terwijl de 'rekening' een jaar later gepresenteerd wordt. Dan ligt het risico op terugvorderingen op de loer. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor zelfstandigen en mensen met een flex-contract en sterk wisselende inkomens. De kans is groot dat bij het doen van hun aangifte inkomstenbelasting blijkt dat ze een goed jaar hebben gehad (bijvoorbeeld door meer uren te werken of betere tarieven). Achteraf blijkt dan dat dit ook gevolgen heeft voor de hoogte van de toeslagen. Dit kan dan als een 'straf' voelen voor een succesvol jaar.

3.4 Gevoel na onderzoek burgerperspectief

Naast inzichten uit de wetenschap en inzichten van experts op het gebied van gedragsinzichten heeft de werkgroep ook een indruk willen krijgen wat er bij burgers nu daadwerkelijk leeft op het gebied van toeslagen. Daarom is opdracht gegeven voor het uitvoeren van een beknopt en kwalitatief onderzoek naar het burgerperspectief.[22] Het onderzoeksbureau heeft 24 burgers met een toeslag geïnterviewd. Dit waren 11 individuele gesprekken en twee groepsgesprekken. De rapportage is toegevoegd als bijlage 10.

Uit de gesprekken komt een gevoel naar voren dat burgers het bestaan van toeslagen waarderen en dat de toeslagen voor het grootste deel van de geïnterviewden ook noodzakelijk zijn. Geïnterviewden denken verstand te hebben van toeslagen omdat het aanvraagproces eenvoudig is. Het besef van het belang om tijdig wijzigingen door te geven is echter minder groot, met name bij de kleinere wijzigingen in bijvoorbeeld inkomen. Hier speelt ook mee dat burgers denken dat de Belastingdienst toch alles al weet en één partij is. Geïnterviewden gaven ook aan dat er niet een duidelijk moment was om de gegevens waarop toeslagen gebaseerd zijn te controleren en sommigen geven aan de belastingaangifte als iets serieuzers te zien dan het bijhouden van de toeslagen.

Geïnterviewden geven aan zekerheid heel belangrijk te vinden. Dit gaat verder dan alleen het voorkomen van (hoge) terugvorderingen. Ook aspecten als hoogte, regelmaat, actualiteit en inzicht in de opbouw spelen hier een rol. Ook vindt men "eerlijkheid" belangrijk: de toeslagen moeten passend zijn bij iemands actuele situatie.

In de interviews komt duidelijk naar voren dat voor verschillende groepen verschillende oplossingen nodig zijn. Onderscheidde kenmerken zijn daarbij wel of geen aanwezige financiële ruimte en vaste- vs. flexibele inkomens. De geïnterviewden zijn ook gevraagd naar hun mening over de vier beleidsvarianten. Deze inzichten zijn meegenomen in hoofdstuk 7.

[22] Omdat het onderzoek naar burgerperspectief ook bedoeld was om de beleidsvarianten te toetsen en de verwachting was dat dit gezien de complexiteit beter in interviews naar voren komt dan in bijvoorbeeld een vragenlijst is gekozen voor een kwalitatief onderzoek.

3.5 Lessen voor toeslagen uit gedragsinzichten

Samengevat kent het toeslagenstelsel dus verschillende drempels om de mensen de toeslagen te laten krijgen waar ze recht op hebben. Het gaat niet voldoende uit van een realistisch mensbeeld en menselijk gedrag en sluit niet optimaal aan op de basale behoefte van mensen aan zekerheid. Ten eerste weet niet iedereen dat zij in actie moeten komen, dit wordt vergroot door complexiteit van het systeem (denkvermogen). Vervolgens is het niet vanzelfsprekend dat mensen in actie komen om relevante wijzigingen voor de toeslagen door te geven (doenvermogen). Dan gaat het zowel om (kleine) mutaties van het inkomen als om levensgebeurtenissen. Juist bij levensgebeurtenissen kunnen de gevolgen groot zijn. Als daarbovenop het toeslagenstelsel als complex wordt ervaren, vermindert dit de kans op het gewenste gedrag nog verder. Ook vergroot de complexiteit wellicht het gevoel van willekeur en vermindert het gevoel van (procedurele) rechtvaardigheid. En ook dat kan de bereidheid tot het nemen van actie van mensen verminderen.

De hiervoor beschreven inzichten hebben geleid tot een aantal lessen op het gebied van gedrag met betrekking tot het toeslagenstelsel die meegenomen worden in de uitwerking van beleidsvarianten. Uiteraard zijn er ook consequenties verbonden aan de lessen en deze zullen bij de beleidsvarianten inzichtelijk gemaakt worden.

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. Communiceer daarom helder en maak de grondslagen en voorwaarden en de manier waarop deze op elkaar inwerken 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 burgers en de Belastingdienst/Toeslagen en snelle feedback.

4 Analyse terugvorderingen en nabetalingen

Terugvorderingen en nabetalingen zijn inherent aan het huidige dubbele voorschotstelsel. Er is sprake van een dubbel voorschotstelsel omdat de toeslag én maandelijks vooraf betaald wordt én gebaseerd is op een schatting van het actueel jaarinkomen (voor het jaar waarin het voorschot uitgekeerd wordt). Zo'n jaarinkomen is dus op het moment van aanvragen en in de loop van het jaar nog niet zeker en kan door meerdere factoren wijzigen, bijvoorbeeld een nieuwe baan krijgen of werkloos raken, een loonsverhoging al dan niet conform cao, het werken van meer of minder uren, verandering van de huishoudsamenstelling, wijziging in één van de aftrekposten, etc. Daarnaast zijn er bij de verschillende toeslagen nog andere grondslagen (bv de hoogte van de huur bij de huurtoeslag of het uurtarief van de kinderopvang) die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag. Ook deze grondslagen zijn aan tussentijdse veranderingen onderhevig.

De analyse die de IBO-werkgroep heeft uitgevoerd is gebaseerd op gegevens van de Belastingdienst/Toeslagen over de terugvorderingen en nabetalingen bij definitieve toekenning. Dit betrof twee derde van alle terugvorderingsbeschikkingen. Daarnaast zijn er nog tussentijdse beschikkingen, merendeel het gevolg van doorgegeven wijzigingen door burgers. Omdat er alleen gedetailleerde cijfers over aard en omvang van de beschikkingen bij definitieve toekenning bekend zijn, wordt in het vervolg van dit hoofdstuk uitgegaan van deze gegevens. De tussentijdse beschikkingen blijven daardoor buiten beschouwing.

Algemene Rekenkamer onderzoek naar "Toeslagschulden"

De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft in 2018/2019 onderzoek gedaan naar "toeslagschulden," waarbij gekeken is naar de termijnen waarbinnen terugvorderingen worden betaald en naar stapeling van terugvorderingen in relatie tot de terugbetalingsduur. In de dataset[23] van de ARK zijn op huishoudniveau alle tussentijdse en definitieve neerwaartse mutaties in de toeslag gedurende een periode van 5 jaar vastgesteld. In dit IBO is gefocust op de totale bijstellingen (zowel omlaag als omhoog) bij de definitieve beschikking over 2016, per toeslag, naar oorzaak. Daarbij is ook gekeken naar niet-gebruik van toeslagen. De data zijn daardoor niet 1 op 1 vergelijkbaar, maar sluiten grotendeels op elkaar aan.

In veel opzichten geven de cijfers uit de verschillende onderzoeken een vergelijkbaar beeld, in sommige opzichten vullen de cijfers elkaar goed aan. Zo geeft dit IBO zicht op de achterliggende oorzaken van terugvorderingen en wordt duidelijk dat de gemiddelde hoogte van een terugvordering zeer sterk afhangt van welke grondslag een terugvordering veroorzaakt (inkomen, vermogen, etc.). Dat levert concrete aanknopingspunten voor beleid op.

Het ARK-onderzoek brengt de financiële impact van terugvorderingen op het niveau van het huishouden uitgebreider in beeld. De ARK ziet betaalrisico ontstaan bij hoge terugvorderingen i.r.t. het inkomen en bij een stapeling van meerdere vorderingen: deze huishoudens doen er langer over om terug te betalen. Anderzijds laat de ARK zien dat lang niet alle hoge terugvorderingen problematisch zijn: hoge inkomens betalen hoge vorderingen snel terug.

[23] geconstrueerd op basis van gegevens van het Landelijk Incasso Centrum, de Belastingdienst en Belastingdienst / Toeslagen

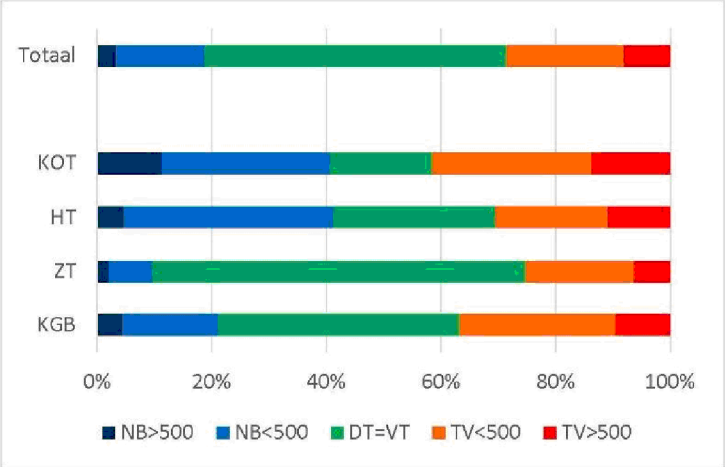
Een andere belangrijke constatering van de ARK is dat de focus op terugvorderingen alleen geen volledig beeld geeft van de financiële complexiteit die er over een jaar kan optreden voor huishoudens. Ook gedurende het jaar ontstaan er veelvuldig bijstellingen in de hoogte van het toeslagrecht (al dan niet door een wijzigingen die de burger zelf doorgeeft) met verhogingen of verlagingen van de toeslagen als gevolg. De systeemkeuze van de beleidsmaker voor het voorschotstelsel vergroot zo het risico dat de burger zijn financiële situatie niet goed kan overzien.

4.1 Omvang terugvorderingen en nabetalingen

4.1.1 Bijna de helft van het aantal voorlopige toekenningen leidt tot een correctie achteraf

Jaarlijks wordt voor circa € 13 miljard (2018) aan toeslagen uitgekeerd. Uit de data-analyse[24] blijkt dat bij definitieve vaststelling over het toeslagjaar 2016 ca. € 1,0 miljard werd teruggevorderd (ofwel 8% van de uitgaven). Op een totaal van 8 miljoen toekenningen werd 47% bij definitieve vaststelling naar boven of beneden bijgesteld. Dit betrof 2,3 miljoen terugvorderingen en 1,5 miljoen nabetalingen. Figuur 8 hieronder laat per toeslag de verhouding tussen het aantal beschikkingen zonder correcties bij definitief toekennen (groen) en het aantal bijstellingen (boven en onder €500) zien.

Figuur 8: Correcties bij definitieve toekenningen naar toeslag



Wat opvalt is dat het aandeel toekenningen zonder correcties (bij DT), voor de zorgtoeslag relatief hoog ligt. Dat is te verklaren door de relatief eenvoudige grondslagen en het aandeel van de zorgtoeslagpopulatie met een inkomen onder het afbouwpunt: in de zorgtoeslag zitten relatief veel alleenstaanden met een inkomen onder WML en ouderen met een vast inkomen. Zolang het inkomen niet boven het afbouwpunt komt, is er nauwelijks sprake van bijstellingen.

4.1.2 Sterke inkomensafhankelijkheid is een garantie voor correcties achteraf

Het aandeel bijstellingen in de verschillende toeslagen hangt vrijwel één op één samen met het aandeel huishoudens boven het afbouwpunt van de toeslag. Huishoudens met een inkomen in het afbouwtraject van de toeslag, krijgen vrijwel zeker te maken met een correctie. Dat komt door de sterke inkomensafhankelijkheid van de toeslagen. Bij de huurtoeslag is dat het meest extreem: daar leidt elke €10

[24] op basis van gegevens van de Belastingdienst/Toeslagen

extra inkomen tot een terugvordering van €3. De afbouw begint bovendien al bij een inkomen dat lager is dan het minimumloon, waardoor mensen die aan het werk gaan vanuit een uitkering direct met een lagere huurtoeslag te maken krijgen. Omdat vrijwel elke huurtoeslagontvanger ook zorgtoeslag ontvangt, loopt het verlies aan toeslaguitkeringen boven WML zeer snel op.

4.1.3 *Huurverhoging in juli zorgt voor nabetaling huurtoeslag*

Bij de huurtoeslag valt het hoge aandeel nabetalingen op. Dat hangt samen met de jaarlijkse huurverhoging op 1 juli. Over de tweede helft van het jaar stijgt dan het recht op toeslag, maar als de aanvrager de huurverhoging niet doorgeeft, verrekent de Belastingdienst/Toeslagen dat pas bij de definitieve toekenning.

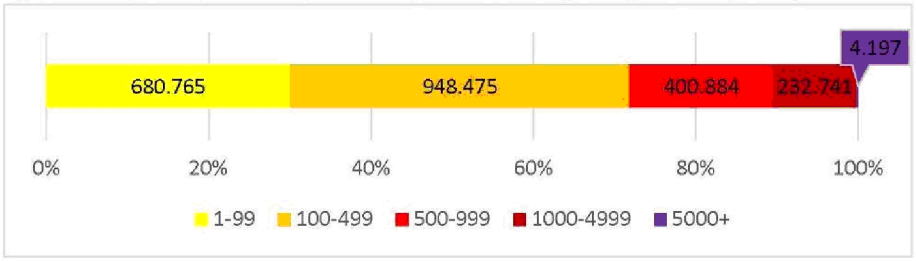
4.1.4 *Meer (ingewikkelde) grondslagen leidt tot meer bijstellingen*

In algemene zin ligt het aandeel bijstellingen in de toeslagen met meer complexe grondslagen hoger. Dat geldt voor de huurtoeslag maar met name voor de kinderopvangtoeslag, waar naast inkomen ook het aantal opvanguren en de tarieven, en de gewerkte uren een rol spelen. Deze toeslagen vergen daarom specifieke aandacht bij de beleidsopties.

4.1.5 *Meeste terugvorderingen tussen €100 en €500*

30% van de terugvorderingen is lager dan €100. 72% van de terugvorderingen blijft onder de €500. 28% van de terugvorderingen is hoger dan €500. Alleen bij de KOT (2%) en het WKB (0,1%) komen terugvorderingen van meer dan €5.000 voor.

Figuur 9: 2,3 miljoen terugvorderingen naar hoogte ingedeeld (2016)

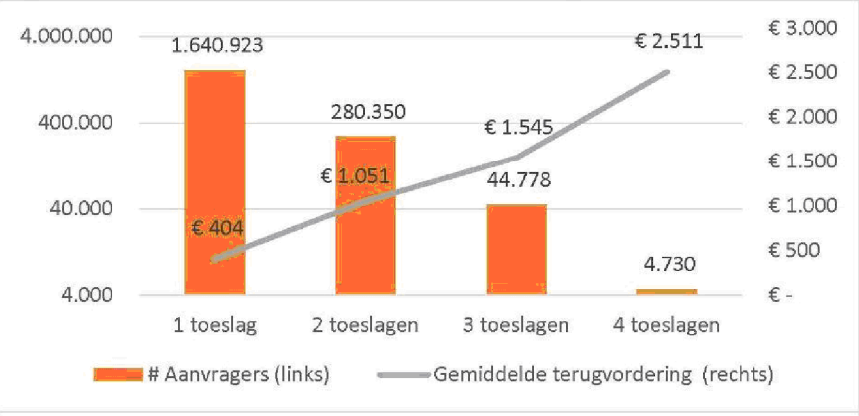


4.1.6 *Stapeling van toeslagen leidt tot hoge financiële lasten bij huishoudens*

Een individuele terugvordering kan hoog zijn voor een huishouden, maar huishoudens die meerdere toeslagen ontvangen kunnen ook te maken krijgen met een samenloop van terugvorderingen. Zeker als het een afwijking van het inkomen betreft, zal dit veelal doorwerken in alle toeslagen. In Figuur 10 is daarom in beeld gebracht hoe terugvorderingen stapelen bij huishoudens[25] en wat dit betekent voor het gemiddelde terugvorderingsbedrag.

[25] Strikt genomen betreft het een stapeling bij aanvragers. Indien in een huishouden verschillende toeslagen worden aangevraagd door diverse huishoudleden, dan onderschatten we mogelijk de stapeling.

Figuur 10: stapeling terugvorderingen bij aanvragers

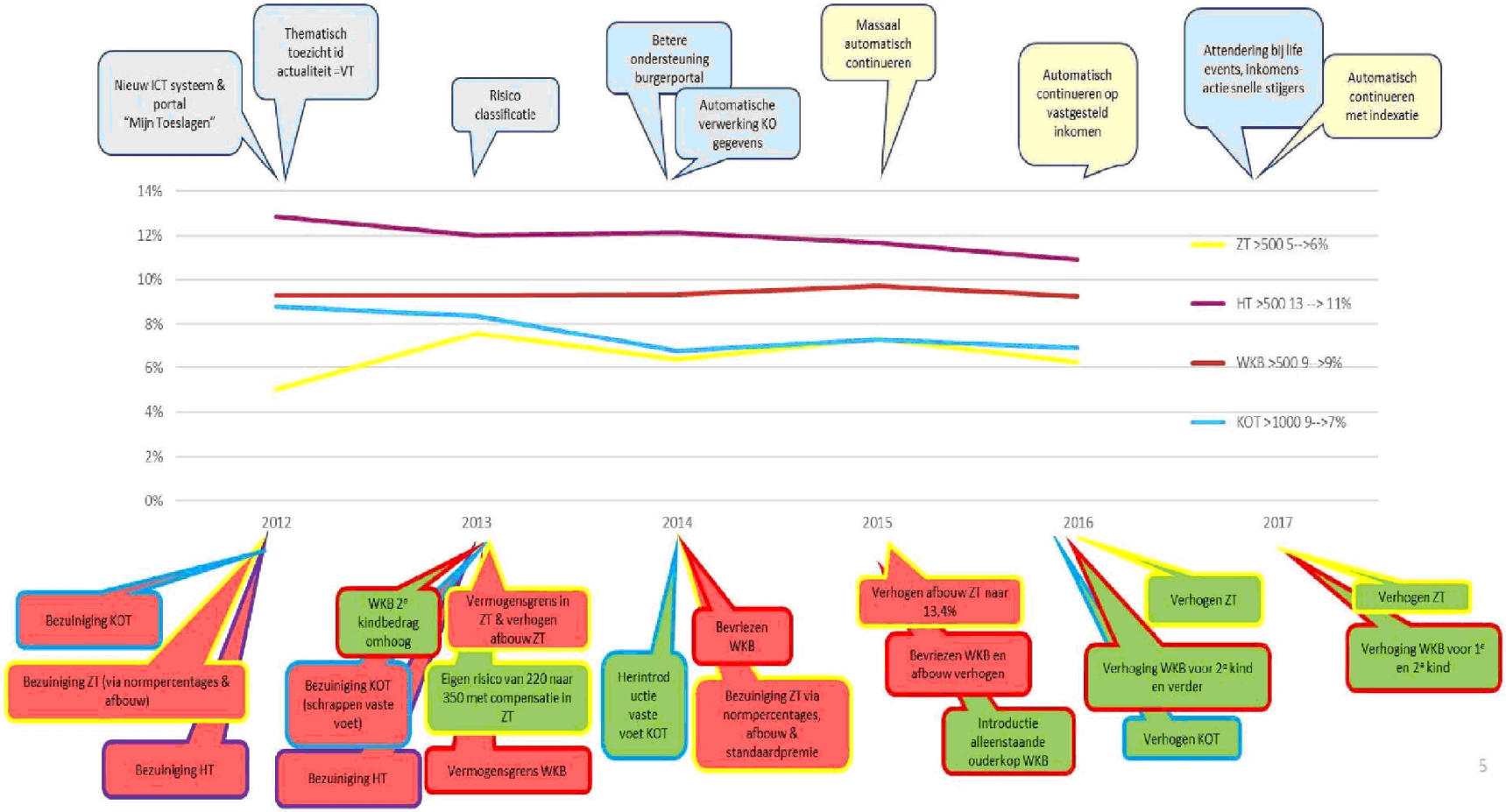


Van de 2,3 miljoen terugvorderingen is in 30% van de gevallen sprake van een stapeling van terugvorderingen bij huishoudens (bijna 330.000 huishoudens). De overige 70% (1,6 miljoen terugvorderingen) betreft een enkele terugvordering. 280.000 huishoudens krijgen te maken met een dubbele terugvordering; 45.000 huishoudens ontvangen terugvorderingen op 3 toeslagen; circa 5.000 huishoudens krijgen te maken met terugvorderingen op alle 4 de toeslagen. Naar mate de stapeling toeneemt, stijgt het gemiddelde bedrag wat huishoudens moeten terugbetalen snel (van gemiddeld €400 bij een enkele terugvordering tot gemiddeld €2.500 bij vier terugvorderingen).

4.1.7 *Veelvuldige beleidswijzigingen hebben invloed op aandeel en hoogte van terugvorderingen*

2016 was geen uitzonderlijk jaar qua omvang van de terugvorderingen en nabetalingen. Zoals beschreven in H2 heeft de Belastingdienst/Toeslagen afgelopen jaren maatregelen getroffen om het aantal bijstellingen te laten dalen. Maar tegelijkertijd zijn er ook bij de verschillende toeslagen veelvuldig 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). Per saldo is er over de periode 2012-2017 ca. €2,3 miljard bezuinigd op de toeslagen en vervolgens weer €4,1 miljard geïntensiveerd. Mede door de veelvuldige beleidswijzigingen, die onder andere effecten hebben gehad op de omvang van toeslagpopulatie of de hoogtes van de toeslagen is er in de jaren 2012 – 2016 niet te spreken over een duidelijk dalende trend in het aantal terugvorderingen en nabetalingen. Zie ook Figuur 11.

Figuur 11: Aandeel hoge terugvorderingen en ontwikkelingen in beleid en uitvoering



5

4.2 Verklaringen terugvorderingen

4.2.1 Doorgeven van wijzigingen lukt niet altijd tijdig

Terugvorderingen en nabetalingen ontstaan omdat er wijzigingen optreden ten opzichte van de gegevens die gebruikt zijn bij de berekening van het voorschotbedrag. Het is de eigen verantwoordelijkheid van toeslagontvangers om deze gegevens tijdig te wijzigen bij de Belastingdienst/Toeslagen. Zelfs wanneer een toeslaggerechtigde wijzigingen vrijwel direct doorgeeft, kunnen terugvorderingen ontstaan. Het voorschot voor een maand wordt namelijk circa twee weken voor uitkering klaargezet in de systemen en het verwerken van een aanpassing door de Belastingdienst/Toeslagen kost tijd. Idealiter zou de toeslag gerechtigde een wijziging twee maanden van tevoren doorgeven, dat gebeurt in de praktijk dus niet altijd (tijdig). Dit heeft verschillende oorzaken. Men weet bijvoorbeeld niet op tijd dat een wijziging optreedt, of men realiseert zich niet dat een wijziging (zo vroeg) doorgegeven moet worden. En als men weet dat een wijziging doorgegeven moet worden, spelen diverse (onbewuste) gedragsinzichten een rol en kan het doenvermogen (al dan niet tijdelijk) beperkt zijn.

In situaties van financiële stress kan een korte termijnfocus ontstaan. Dit kan ertoe leiden dat mensen bewust hun toeslag maximeren en het jaarinkomen te laag inschatten. Dit is bij de groep met een laag of wisselend inkomen extra problematisch, omdat vanwege de beperkte terugbetaalcapaciteit terugvorderingen tot problemen en het ontstaan van schulden kunnen leiden. Overigens zijn er in de toeslagen juist ook mensen die risicoavers zijn en hun inkomen bewust hoger schatten of pas achteraf aanvragen, om zo (hoge) terugvorderingen te voorkomen.

Sommige wijzigingen hebben met terugwerkende kracht gevolgen. Als bijvoorbeeld twee ongehuwd samenwonenden gaan trouwen of een kind krijgen, dan worden ze met terugwerkende kracht voor het gehele jaar als toeslagpartner aangemerkt[26] terwijl ze eerder rechtmatig zorgtoeslag ontvingen als twee alleenstaanden. Hierdoor vermindert doorgaans het zorgtoeslagbedrag voor het hele jaar. Dit levert in de praktijk onbegrip op en tast het gevoel van rechtvaardigheid aan. Het terugwerkende kracht principe is in dergelijke situaties lastig uit te leggen.

Uit de 2e evaluatie van de Awir blijkt dat 10% van toeslagontvangers mutaties van het toetsingsinkomen doorgeeft. Dit wordt in de evaluatie als laag gekwalificeerd. Het percentage is overigens niet gerelateerd aan het aantal toeslagontvangers dat wijzigingen zou moeten doorgeven, maar aan de gehele populatie.

4.2.2 Terugvorderingen ontstaan meestal door inkomensstijging

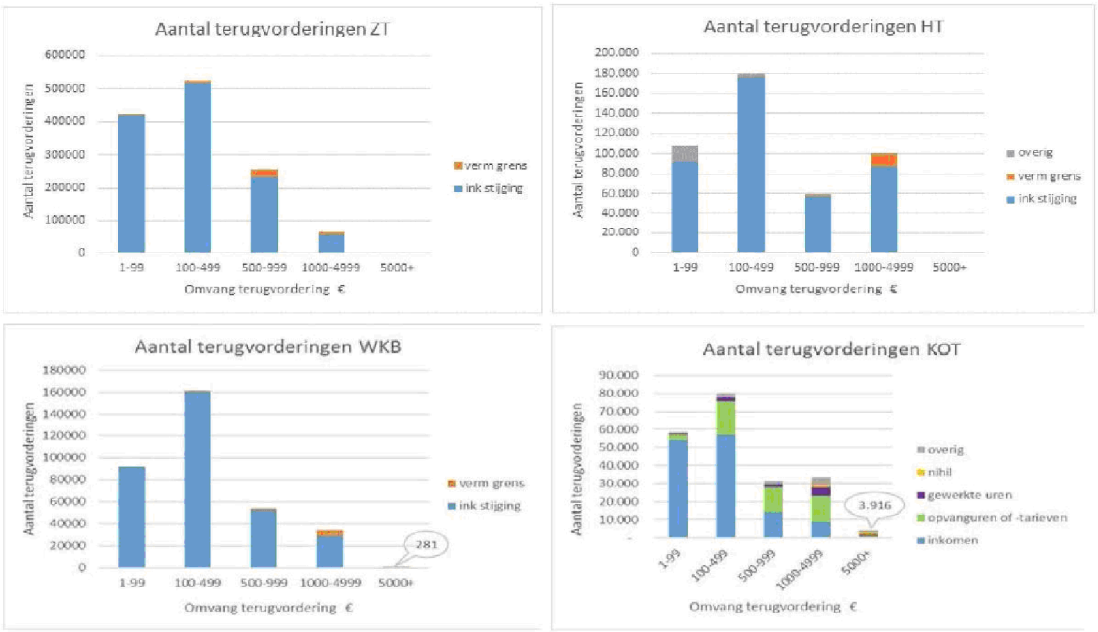
In de meeste gevallen ontstaan terugvorderingen door een onjuiste inschatting of een niet doorgegeven wijziging van het huishoudinkomen. Bij de zorgtoeslag en kindgebonden budget is dit de oorzaak voor 97% van de terugvorderingen (bij de huurtoeslag is het 92%). Grofweg wordt de overige 3% van de aanpassingen

[26] De terugwerkende kracht gaat hierbij niet verder terug dan 1 januari van het kalenderjaar waarin men toeslagpartner wordt.

veroorzaakt door het overschrijden van de vermogensgrens (bij de huurtoeslag komt daar nog 5% overig[27] bij). Zie ook onderstaande figuren.
Voor de kinderopvangtoeslag is het beeld anders. Daar bepalen afwijkingen in de doorgegeven opvanguren (25%); afwijking in de gewerkte uren[28] (5%) en nihilstellingen (1%) ook een belangrijk deel van de terugvorderingen. Zie ook 4.2.4.

Afhankelijk van de toeslag valt 70-80% van de terugvorderingen op inkomen onder de grens van €500. Het gemiddelde bedrag ligt met €310 het laagst voor de kinderopvangtoeslag (deze toeslag kent ook de minst sterke inkomensafhankelijkheid) en het hoogst voor de huurtoeslag (€632).

Figuur 12: Aantal terugvorderingen naar hoogte en oorzaak per toeslag (2016)



4.2.3 *Verschillende huishouddefinities, sterke inkomensafhankelijkheid en ingewikkelde inkomensbegrip zorgen voor veel bijstellingen*

Het is zowel voor burgers als voor de Belastingdienst/Toeslagen bijna onmogelijk om het jaarinkomen exact goed in te schatten. Alleen al een kleine aanpassing van het inkomen door een verandering in de pensioenpremie kan een bijstelling in de definitieve toekenning veroorzaken vanwege de sterke inkomensafhankelijkheid en de lage drempels bij correctie van de toeslagen. Het schatten van het inkomen wordt verder nog bemoeilijkt doordat het gaat om een *jaarinkomen* op *huishoudniveau* (waarbij per toeslag *verschillende definities* van huishouden gelden zoals beschreven in hoofdstuk 2). Bij de doorvertaling van een maandinkomen naar een jaarinkomen kan vakantiegeld of een 13e maand makkelijk vergeten worden,

[27] Dat betreft o.a. overschrijding van de huurgrens, onrechtmatige toekenningen, onzelfstandige wooneenheden en andere verlagingen van het recht die niet aan inkomen of vermogen zijn toe te wijzen zoals een huurdaling.
[28] Terugvorderingen op "gewerkte uren" omvat zowel terugvorderingen op de arbeidseis als op de koppeling gewerkte uren. Het gaat hierdoor zowel om terugvorderingen bij doelgroepers (waarvoor de koppeling gewerkte uren niet geldt) als om werkenden waarvoor het aantal gewerkte uren niet passend is bij de opvanguren.

waardoor een te laag inkomen wordt opgegeven en een te hoge toeslag wordt uitgekeerd. Verder gaat het bij toeslagen niet om het bruto of netto inkomen, maar om het verzamelinkomen. Dit inkomensbegrip is voor veel mensen niet goed vooraf te berekenen[29]. Zo komen verschillende vormen van inkomen uit vermogen en aftrekposten zoals hypotheekrenteaftrek en zelfstandigenaftrek, niet voor op de maandelijkse loonstrook, maar zijn wel onderdeel zijn van het verzamelinkomen wat bepalend is voor toeslagen. De beschreven complexiteit ten aanzien van het inkomen gaat nog voorbij aan huishoudsituaties, waarin sprake is van een wisselend arbeidsinkomen door bijvoorbeeld flexibele dienstverbanden (bijvoorbeeld waarin het aantal gewerkte uren op weekbasis kan wisselen) of zelfstandigen met of zonder personeel. Dat vergroot de complexiteit nog verder.

Wijzigingen op het vlak van toeslagpartner/medebewoners (bijv. gaan samenwonen of scheiden) vallen in deze analyse onder veranderingen van het inkomen, omdat hierdoor het toetsingsinkomen op huishoudniveau wijzigt.

4.2.4 *Hoge terugvorderingen vooral veroorzaakt door harde vermogensgrens en aanvullende grondslagen in de kinderopvang-, en huurtoeslag*

Waar een inkomensstijging de dominante oorzaak is in aantallen terugvorderingen, worden de hoge terugvorderingen (> € 500,-) voornamelijk veroorzaakt door afwijkingen in andere grondslagen. Deze afwijkingen leiden er vaak toe dat de ontvangen toeslagen volledig terugbetaald moeten worden waardoor de terugvorderingen vaak hoog zijn. Het overschrijden van de vermogensgrenzen of de huurgrens leidt bijvoorbeeld in meer dan 80% van de gevallen tot een terugvordering van boven de €500 (de gemiddelde vordering loopt op van ca €1000 tot ruim €2300). Dat wordt duidelijk uit Figuur 13.

Zoals gezegd kennen de zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget een harde vermogensgrens. Komt het vermogen van de toeslagontvanger boven de vermogensgrens, vervalt het jaarrecht en moeten de ontvangen toeslagen volledig terugbetaald worden. Ook de huurgrens is hard, zodra de huur boven de huurgrens komt, vervalt het recht op huurtoeslag en worden ontvangen toeslagen teruggevorderd.

Bij de kinderopvangtoeslag leiden ook terugvorderingen op opvanguren (gem ca €1000) en gewerkte uren (gem ca €1900) tot zeer hoge terugvorderingen. Nihilstellingen[30] leiden zelfs tot terugvorderingen van gemiddeld €5.400. bij de KOT is sprake van een nihilstelling als de burger niet alle kosten van de kinderopvang waar zijn aanvraag op gebaseerd is heeft voldaan. Ook als maar een klein deel van de kosten niet voldaan is, wordt de toeslag over een volledig jaar teruggevorderd. Het gaat om kleine aantallen die dit treft: circa 2.800 mensen (1% van de terugvorderingen bij KOT). Onder doelgroepers[31] ligt dit aandeel nihilstellingen overigens aanzienlijk hoger op 7%. Doordat een volledig jaar teruggevorderd wordt zijn de bedragen dusdanig hoog dat ze snel tot betalingsproblemen kunnen leiden.

---

[29] Voor mensen die geen aangifte IB doen is er geen verzamelinkomen en wordt het belastbaar jaarloon als toetsingsinkomen gebruikt .

[30] Een nihilstelling ontstaat als er om diverse redenen *geen recht* op toeslagen was en de ontvangen toeslagen daarom volledig teruggevorderd worden. Dit gebeurt als het vermogen achteraf te hoog was, als er niet aantoonbaar huur is betaald of omdat de aanvrager de kosten van de opvang waarvoor de kinderopvangtoeslag is aangevraagd, niet (volledig) heeft voldaan.

[31] Doelgroepers zijn ouders die niet werken en wel gebruik maken van kinderopvang omdat ze studeren of in een re-integratietraject zitten. Als doelgroeper hebben zij ook recht op kinderopvangtoeslag.

Vanuit het oogpunt van procedurele rechtvaardigheid is het daarbij moeilijk uit te leggen dat mensen voor het hele jaar hun recht op kinderopvangtoeslag verliezen en alle ontvangen voorschotten moeten terugbetalen als achteraf blijkt dat zij bijvoorbeeld de kosten voor één maand kinderopvang niet betaald hebben.

Figuur 13: oorzaken hoge terugvorderingen per toeslag (2016)



4.3 Lessen uit analyse terugvorderingen en nabetalingen

Aan de grote aantallen terugvorderingen en nabetalingen liggen systeemkeuzes ten grondslag. De omvang van het aantal terugvorderingen en nabetalingen is een direct gevolg van de keuze voor gerichtheid (precisie) en tijdigheid (werken in de actualiteit) van het stelsel. Die grote gerichtheid uit zich in een ingewikkeld systeem met een sterke inkomensafhankelijkheid en – voor met name de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag - tal van aanvullende grondslagen waarvan de waarde moeilijk vooraf te schatten is en/of gedurende het toeslagjaar kan veranderen. Aanvragers met een inkomen rond of boven de afbouwgrens hebben daardoor een zeer grote kans op een bijstelling van hun toeslag. De beleidsinzet is daarbij allerminst consistent geweest, wat per saldo een opwaartse invloed heeft gehad op de omvang en hoogte van de bijstellingen.

Ondanks dat dit niet blijkt uit de data analyse leidt de toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkt waarschijnlijk ook tot een toename van het aantal terugvorderingen en nabetalingen. Deze flexibilisering is het grootst aan de onderkant van de arbeidsmarkt[32]. Mensen met lage inkomens (en dus de populatie van de toeslagen) worden in toenemende mate geconfronteerd met wisselende inkomsten, en dus met de problematiek van toeslagen. Dit vraagt in het huidige systeem continue alertheid en meer tussentijdse mutaties van burgers. Het stelsel is echter gebaseerd op het

[32] CEP 2019: in 2003 had 26% van de laagopgeleiden een flexcontract, in 2019 is dat 45%.

klassieke werknemersmodel, waarbij het inkomen door het jaar heen redelijk constant is. Door het voorschieten van toeslagen en de verwerkingstijd kan de toeslag zomaar nog 2 maanden doorlopen met hoge terugvorderingen als gevolg.

Het huidige stelsel combineert sterke gerichtheid met het laten aansluiten van de grondslagen op de actuele situatie van de burger (tijdigheid). Die combinatie zorgt voor onvoorspelbaarheid. Als mensen het systeem niet begrijpen en kleine fouten tot grote correcties leiden, kan dat ervoor zorgen dat mensen het toeslagenstelsel als een tombola ervaren: als iets wat hen overkomt, waarop ze zelf geen grip hebben. Dat gebrek aan grip kan leiden tot passiviteit en twijfels over de procedurele rechtvaardigheid, terwijl juist activiteit van burgers wordt verwacht op het moment dat er sprake is van veranderingen in de persoonlijke of financiële omstandigheden. Het vereenvoudigen van het stelsel en het reduceren van het aantal terugvorderingen is daarom wenselijk, ook als ze niet direct tot betalingsproblemen leiden (zie daarvoor H6 over schulden).

Het wrange voor de burger is dat terugvorderingen onder andere hard neer kunnen slaan bij de mensen die hun best doen om hun inkomenspositie te verbeteren. Als mensen aan het werk gaan vanuit een uitkering, of werken net boven het minimumloon, wordt de kans op hoge terugvorderingen groot[33]. Dat hangt uiteraard samen met het principe dat de lagere inkomens ook de hoogste – en veelal meerdere - toeslagen ontvangen. En zodra het inkomen boven het afbouwpunt uitkomt, heeft dat direct consequenties voor de hoogte van de toeslag. Daarbij geldt dat deze huishoudens veelal ook het meest te maken hebben met wisselende inkomsten, omdat er sprake is van tijdelijk werk of een wisselend aantal uren. Echter, juist bij deze groep zijn de buffers om schokken op te vangen doorgaans beperkt.

Dit leidt tot de volgende lessen ten aanzien van de terugvorderingen en nabetalingen:

1. Zorg voor aanpassingen van de vermogensgrenzen ter reductie van hoge terugvorderingen.
2. Introduceer meer zekerheid en eenvoud met betrekking tot de grondslagen voor de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag (opvanguren, tarieven, gewerkte uren, huurgrens) ter reductie van hoge terugvorderingen.
3. Neem maatregelen die meer voorspelbaarheid of zekerheid over het toetsingsinkomen opleveren ter reductie van het aantal terugvorderingen.

[33] Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en 20 Nederlandse gemeenten, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018



Peter Willems is student en woont in een studentenhuis. Hij heeft een bijbaantje. Hij ontvangt zorgtoeslag. In augustus 2018 studeert hij af en gaat werken. Hij moet nu zijn OV kaart inleveren en de studiefinanciering opzeggen. Zijn baan heeft dan nog geen gevolgen voor de zorgtoeslag. In februari past hij zijn zorgtoeslag aan omdat hij in 2019 meer gaat verdienen. Hij heeft niet langer recht op zorgtoeslag. In maart 2019 vindt hij een huurhuis. Hij maakt een proefberekening voor de huurtoeslag, maar vanwege een te hoge huur komt hij daarvoor niet in aanmerking. Natuurlijk moet hij nog veel meer regelen: verzekeringen afsluiten en een energieleverancier vinden. In juni gaat hij samenwonen met Nora. Zij studeert nog en ontvangt zorgtoeslag. In september sluiten ze een samenlevingsovereenkomst zodat Peter Nora kan aanmelden als partner voor de pensioenregeling. Ze worden hierdoor met terugwerkende kracht vanaf 1 juni 2019 toeslagpartner. Deze verandering heeft aanzienlijke gevolgen voor hun toeslagen.

Zie bijlage 5 voor een volledige beschrijving van deze casus.

5 Analyse niet-gebruik

Het huidige stelsel laat de burger de keuze en verwacht eigen initiatief van burgers. De overheid stimuleert het gebruik van toeslagen, maar burgers moeten zelf de toeslagen aanvragen. Alleen bij het kindgebonden budget is zelf aanvragen niet nodig, wanneer een huishouden een andere toeslag ontvangt.[34] Er zijn huishoudens die, bewust of onbewust, permanent of tijdelijk geen gebruik maken van een toeslag, terwijl zij daar wel recht op hebben. Dit is de groep niet-gebruikers. Vanwege het uitgangspunt van eigen keuze en de dynamiek binnen de groep niet-gebruik zal er altijd sprake zijn van enige mate van niet-gebruik.

Toeslagen zijn een belangrijke vorm van inkomensondersteuning. Daarom is het van belang dat mensen gebruik maken van hun recht. In onderstaande analyse wordt per toeslag bekeken wat de aard, omvang en mogelijke verklaringen van niet-gebruik zijn. Daarbij wordt onderzocht of er een ondergrens kan worden gevonden aan de hand waarvan kan worden bepaald in hoeverre niet-gebruik van toeslagen in combinatie met de oorzaken een probleem is. Vanuit de gedragsinzichten wordt een aantal algemene mogelijke verklaringen gegeven.

5.1 Inleiding

5.1.1 Exact vaststellen niet-gebruik is zeer moeilijk

Van een niet-gebruikend huishouden is sprake als dit huishouden geen gebruik maakt van een toeslag, maar dit huishouden wel aan alle voorwaarden voor de toeslag voldoet. Voor de vaststelling van de voorwaarden voor het recht op een toeslag is veel informatie nodig. Maar juist die informatie is niet beschikbaar binnen het toeslagensysteem, omdat het huishouden geen gebruik van de toeslag maakt. Koppeling met data uit andere bronnen is moeilijk vanwege privacywetgeving (in het geval van zorgverzekerdheid) of omdat de definitie van huishoudens bij het CBS niet exact overeenkomt met de huishouddefinities zoals die in de Awir voor verschillende toeslagen gelden. Analyses om niet-gebruik te bepalen zijn daarom met grote onzekerheid omgeven.[35] Dat geldt ook ten aanzien van cijfers die uit eerdere onderzoeken naar voren komen. De onzekerheid rond de analyse van het niet-gebruik hangt ook samen met de voorwaarden voor een specifieke toeslag. Als de desbetreffende toeslag meer en complexere voorwaarden bevat, dan is het moeilijker om het niet-gebruik vast te stellen. Dit leidt tot de volgende voorbehouden bij de hiernavolgende analyse:

- Bij de zorgtoeslag leidt het onbekend zijn van zorgverzekerdheid (voorwaarde voor zorgtoeslag) tot een overschatting. Een deel van de gevonden niet-gebruikers betreft dan huishoudens die op grond van inkomen en huishoudsamenstelling wel recht kunnen hebben op zorgtoeslag, maar die op het meetmoment geen zorgverzekering hebben (of zelfs niet zorgverzekeringsplichtig zijn). Hiervoor wordt op basis van aannames gecorrigeerd in de analyse.

[34] Als een huishouden recht heeft op kinderbijslag en een andere toeslag ontvangt, wordt het kindgebonden budget automatisch toegekend. Bij terugkerend recht is deze automatische toekenning niet altijd goed gegaan en dit wordt vanaf 2019 met terugwerkende kracht tot 5 jaar terug hersteld. Zie Kamerstuk 35010, nr6, 19 feb 2019

[35] De gegevens over niet-gebruik zijn afkomstig van de Belastingdienst/Toeslagen, behalve de cijfers voor huurtoeslag, die zijn afkomstig van het CPB

- Voor de huurtoeslag zijn in de CBS datasets alleen de hoogte van de huur van woningbouwcorporaties bekend. Het niet-gebruik is daarom vastgesteld op basis van deze sub selectie en het is niet met zekerheid vast te stellen of deze representatief is voor de totale groep huurders.
- Bij de kinderopvangtoeslag is vaststelling van het niet-gebruik vanwege de vele grondslagen en de integratie van kinderopvang en peuterspeelzalen het meest complex. Er was alleen informatie beschikbaar voor ongeveer 30% van de kinderen die naar de officiële kinderopvang gaan. Van deze groep kinderen kan dus worden vastgesteld of er ouders zijn die geen kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit "niet-gebruik" is een bovengrens omdat het ook ouders kunnen zijn die niet werken en waarvan het kind naar een voormalige peuterspeelzaal gaat (geen recht op KOT, vergoeding loopt via de gemeente).

5.2 Analyse data

De omvang van niet-gebruik verschilt per toeslag. Uit de analyse blijkt dat onder groepen die goed in beeld zijn bij gemeenten, zoals bijstandsgerechtigden, of die persoonlijk bereikt kunnen worden (studenten door DUO) het niet-gebruik op 2 a 3% ligt. Met de kanttekening dat voor groepen die minder goed in beeld zijn bij overheden het niet-gebruik iets hoger zal liggen, wordt dit percentage als ondergrens gebruikt om te bepalen of het niet-gebruik problematisch is en is onderzocht welk bedrag mensen laten liggen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen een beperkt belang (maximaal €20 per maand), een gedeeltelijk belang (van €20 tot maximaal belang) en maximaal belang. De data zijn uit 2015.

In de analyse is gekeken op het niveau van de individuele toeslagen. Op huishoudniveau (dus aantallen huishoudens) is het niet-gebruik waarschijnlijk lager vanwege de stapeling van toeslagen.

5.2.1 Groep niet-gebruikers na jaar gehalveerd

Voor zorg- en huurtoeslag en kindgebonden budget is een analyse gemaakt van de groep niet-gebruikers over meerdere jaren. Deze laat zien dat de groep niet-gebruikers dynamisch is. Daarom is het ook zinvol te kijken naar meer structureel niet-gebruik. Bij zowel zorgtoeslag, huurtoeslag als kindgebonden budget is na een jaar de helft van de groep nog steeds niet-gebruiker. Bij het kindgebonden budget en de huurtoeslag is ook de situatie na 2 jaar bekeken. Dan resteert bij kindgebonden budget een derde van de initiële groep niet-gebruikers en bij huurtoeslag 40%.

5.2.2 Circa 10% rechthebbende huishoudens maken geen gebruik van de zorgtoeslag

Voor de analyse[36] is in eerste instantie uitgegaan van rechthebbende huishoudens op basis van een inkomen en vermogen. 10% van deze rechthebbende huishoudens maakt geen gebruik van de zorgtoeslag. Omdat hierin geen zicht is op de zorgverzekerdheid (hebben ze daadwerkelijk een zorgverzekering) is deze 10% een bovengrens.

[36] Zie ook Bijlage 6 voor een nadere uitwerking van de analyse

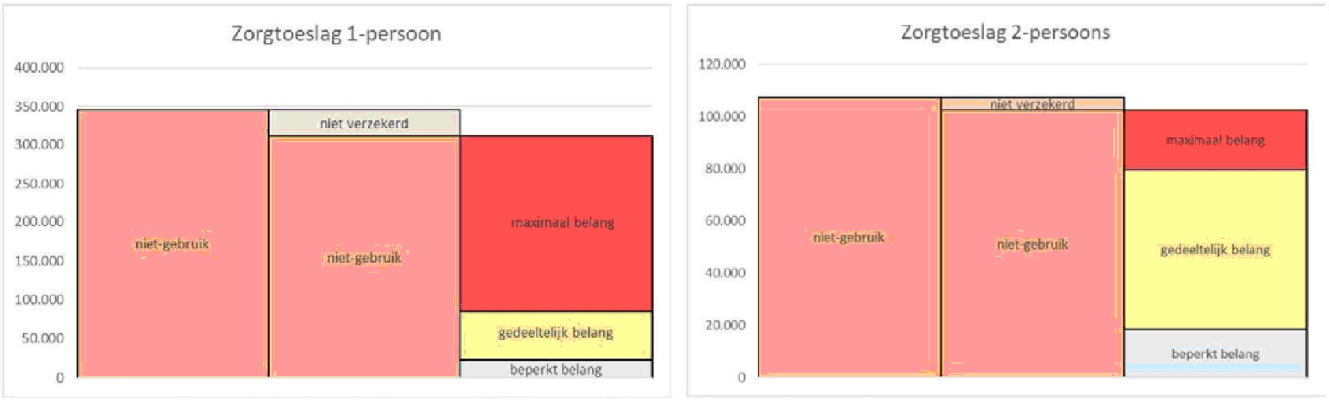
Daarom wordt op het aantal niet-gebruikers een correctie toegepast van 40 dzd personen.[37] Dat leidt tot de voorzichtige conclusie dat van de niet-gebruikende huishoudens, 345.000 eenpersoonshuishoudens en 110.000 tweepersoonshuishoudens, die op basis van inkomen en vermogen recht hebben op zorgtoeslag circa 310.000-eenpersoonshuishoudens en circa 105.000 tweepersoonshuishoudens geen gebruik maken van zorgtoeslag. Het hogere aandeel niet-gebruik onder eenpersoonshuishoudens, wordt waarschijnlijk (deels) verklaard uit het feit dat samenwonenden die niet gehuwd zijn en geen kinderen hebben onder de Awir als alleenstaanden worden aangemerkt. Zij zullen zich hier mogelijk niet bewust van zijn en denken dat ze op grond van de hoogte van het gezamenlijke inkomen geen recht hebben op de zorgtoeslag.

Uit de analyse blijkt dat er, zonder check op zorgverzekerdheid, onder woningeigenaren niet-gebruik is van 18% en bij WW uitkeringen 13%. Bij gepensioneerden loopt het niet-gebruik van 5% (bij alleen AOW) tot 7% (aanvullend pensioen). 16% van de alleenstaanden en 20% van de paren met beperkt belang (tot € 20 per maand) maakt geen gebruik van de zorgtoeslag. Bij een maximaal belang is dat 8% bij de alleenstaanden en 9% bij de paren. Er maken dus, na correctie voor zorgverzekerdheid, circa 250.000 huishoudens geen gebruik van de zorgtoeslag, terwijl ze een maximaal belang hebben. Dat zijn meer eenpersoonshuishoudens dan paren, omdat er bij zorgtoeslag relatief heel weinig paren zijn met een maximaal belang.

Er is dus een behoorlijke afwijking van de ondergrens van 2-3%, met name bij mensen met een beperkt belang, maar ook bij mensen met een maximaal belang gaat het in absolute getallen om grote aantallen.

Zoals hierboven reeds uiteengezet is de groep niet-gebruikers geen statische groep. Na een jaar blijkt de groep niet-gebruikers dan ook te zijn gehalveerd. Een derde heeft geen recht meer en de overige ca. 15% is gebruiker geworden.

Figuur 14: Niet-gebruik bij zorgtoeslag voor eenpersoons- en tweepersoonshuishoudens in 2015



Beperkt belang is tot € 20 per maand (€ 240 per jaar). Gedeeltelijk belang is van € 20 per maand tot maximaal belang. Maximaal belang is een inkomen onder de afbouwgrens.

[37] Deze inschatting is gebaseerd op informatie over de groep niet-verzekerden. Dit zijn onder meer militairen, gemoedsbezwaarden, gedetineerden, werknemers internationale organisaties en buitenlandse studenten. Een deel van deze groep komt vanwege inkomen/vermogen niet in aanmerking voor zorgtoeslag. Na correctie hiervoor resteert een groep van grofweg circa 40 dzd personen die obv inkomen/vermogen wel recht heeft, maar niet-zorgverzekerd is. Dit zijn merendeel eenpersoonshuishoudens (circa 7/8).

5.2.3 *Bij het kindgebonden budget is het niet-gebruik 12%.*

Een recht op het kindgebonden budget is afhankelijk van het inkomen, vermogen, het hebben van kinderen en de huishoudsamenstelling. Deze gegevens zijn bekend bij de Belastingdienst/Toeslagen. Het niet-gebruik is dus vrij zeker vast te stellen. 12%[38] van de rechthebbende huishoudens maakt geen gebruik van het kindgebonden budget (2015). Omdat het voor de Belastingdienst/Toeslagen in de meeste gevallen vrij eenvoudig is om een recht op kindgebonden budget vast te stellen kent deze toeslag een ambtshalve toekenning aan huishoudens die al een andere toeslag ontvangen. In 2019 is echter gebleken dat de ambtshalve toekenning bij herleving van het recht niet goed gegaan is. Het niet-gebruik bij het kindgebonden budget zal in het huidige stelsel naar verwachting kunnen halveren tot 6% zodra het ambtshalve toekennen in overeenstemming met de wettelijke bepalingen uitgevoerd wordt.[39] Het verschil met de ondergrens van 2-3% zit dan in de rechthebbende huishoudens die geen andere toeslag ontvangen. Dit zijn waarschijnlijk huishoudens met een inkomen boven de afbouwgrenzen van de huurtoeslag en zorgtoeslag én die geen gebruik maken van de kinderopvangtoeslag. Bij kindgebonden budget houdt men tot hogere inkomens recht op de toeslag in vergelijking met de zorg- en huurtoeslag.

Bij het kindgebonden budget maken huishoudens met een beperkt of gedeeltelijk belang relatief een groot deel uit van het totale aantal niet-gebruikende huishoudens. Bij de eenpersoonshuishoudens is het niet-gebruik bij mensen met een recht op het maximale toeslagbedrag (1,5%) laag. Maar door het recht op de alleenstaande-ouder-kop heeft dit niet-gebruik bij maximaal belang wel grote financiële consequenties (rond € 5000 bij 2 kinderen). Bij tweepersoonshuishoudens met een maximaal belang is het niet-gebruik 6,8%. Het grootste deel van het niet-gebruik zit dus bij mensen met een gedeeltelijk belang. Ook bij het kindgebonden budget is het niet-gebruik geen statisch gegeven. Na 1 jaar is de groep niet-gebruikers met de helft afgenomen. Een kwart heeft geen recht meer en een kwart is gebruiker geworden. Na twee jaar resteert nog een derde van de initiële groep niet-gebruikers.

Figuur 15: Niet-gebruik van kindgebonden budget bij eenpersoons- en tweepersoonshuishoudens in 2015



[38] Zoals aangegeven zijn de schattingen van niet-gebruik met grote onzekerheid omgeven. Het CPB komt in haar achtergronddocument (2019) op een hoger niet-gebruik. De afwijking in absolute aantallen valt echter binnen de onzekerheidsmarge.
[39] Zie voor een verdere toelichting Kamerstuk 35010, nr 6, 19 feb 2019.

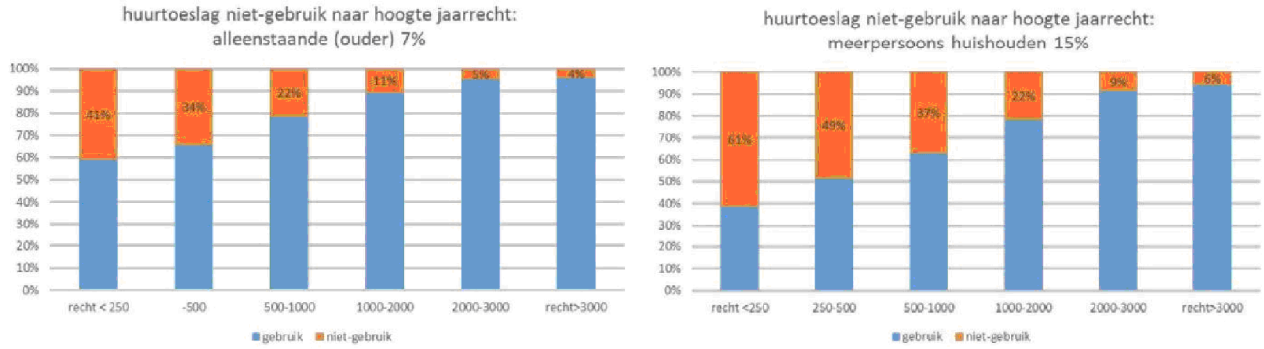
5.2.4 *9% van de rechthebbenden maakt geen gebruik van huurtoeslag*

Onderzoek van het CPB op basis van een bewerking van CBS-data laat zien dat het niet-gebruik van de huurtoeslag op 9% ligt (2016). Uit de analyse blijkt dat er onder zelfstandigen een niet-gebruik van 22% is, bij werkenden is dat 12% en bij gepensioneerden 13%. Het niet-gebruik van de huurtoeslag is lager dan de bevindingen uit eerdere onderzoeken naar niet-gebruik van de huurtoeslag.

Het niet-gebruik in de groep met beperkt belang (maximaal €250 per jaar) loopt van 15% bij alleenstaande (ouders) tot 61% bij paren en meerpersoonshuishoudens. Dit is beduidend hoger dan het niet-gebruik in deze categorie bij zorgtoeslag (19% en 18%). Daarentegen is niet-gebruik bij maximaal belang met 4-6% laag en komt in de richting van de ondergrens. Dit komt doordat maar een klein aantal mensen een maximaal huurtoeslagrecht heeft, wat weer een gevolg is van de sterke inkomensafhankelijkheid van de huurtoeslag. De afbouw van de huurtoeslag start vaak al onder het wettelijk minimumloon. Dit betekent dat het inkomen van huishoudens met een maximaal belang laag is en het aandeel van de toeslag in hun inkomen extra groot.

Na een jaar is de helft van de groep nog steeds niet-gebruiker[40]. Een derde heeft geen recht meer en de overige ca. 15% is gebruiker geworden. Na 2 jaar resteert 40% van de initiële groep niet-gebruikers.

Figuur 16: Niet-gebruik van de huurtoeslag uitgesplitst naar hoogte van het recht voor alleenstaande (ouders) en meerpersoonshuishouden in 2016



5.2.5 *4-5% niet-gebruik bij de kinderopvangtoeslag*

Als definitie voor niet-gebruik bij kinderopvangtoeslag zijn de huishoudens gekozen die gebruik maken van (erkende) kinderopvang, maar geen toeslag ontvangen. Door de vele grondslagen van de kinderopvangtoeslag en de beperkingen in de beschikbaarheid van data is een analyse van het niet-gebruik complex. Op basis van bestanden van een aantal kinderopvangorganisaties (ca 30% van alle kinderen in de kinderopvang) van eind 2018, is een inschatting gemaakt van het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag. Daaruit blijkt dat voor 4-5% van de kinderen, die op de kinderopvang bij deze organisaties zitten, geen kinderopvangtoeslag wordt

[40] In dit rapport is de groep niet gebruikers in jaar t als uitgangspunt genomen: welk deel van die groep is na een jaar nog niet-gebruiker? Het CPB gaat in haar achtergronddocument (2019) uit van de groep niet-gebruikers in jaar t+1, hoeveel van hen waren het jaar daarvoor ook al niet-gebruiker. Dit geeft net andere percentages voor niet-gebruik van jaar op jaar.

ontvangen. De 4 a 5% is een bovengrens omdat voor een deel van de kinderen geldt dat tegemoetkoming op andere wijze is geregeld, bijvoorbeeld via de gemeente[41]. Ook geldt voor een deel van deze kinderen dat hun ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag omdat ze niet voldoen aan de voorwaarden voor de kinderopvangtoeslag. Ook is er in sommige gevallen sprake van rechtstreekse betaling van de werkgever, waardoor geen recht op KOT bestaat. Het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag zit dus dicht op de ondergrens van 2-3%.
Mogelijke verklaringen voor het relatieve lage percentage niet-gebruik zijn het relatief hoge financiële belang van de toeslag vergeleken met andere toeslagen en bekendheid met de toeslag, omdat kinderopvangorganisaties in hun communicatie richting ouders doorgaans uitgebreid op de kinderopvangtoeslag wijzen. Vrijwel alle beschikbare rekentools gaan uit van de netto-kosten (rekening houdend met kinderopvangtoeslag) waarbij je direct kunt doorlinken naar de site van de Belastingdienst/Toeslagen.

5.3 Mogelijke verklaringen voor het niet-gebruik van toeslagen

Empirische informatie over de oorzaken voor het niet-gebruik van toeslagen ontbreekt. Op basis van de data en gedragswetenschappelijke inzichten ziet de werkgroep de volgende mogelijke verklaringen:

Mensen kunnen in zijn algemeenheid onbekend zijn met toeslagen en daardoor niet-gebruiken. Het sociale netwerk van een individu (de peergroep) lijkt hierin een rol te spelen. Zo is het niet-gebruik onder minima en studenten vermoedelijk mede zo klein vanwege de "mond-tot-mond-reclame" onder studenten en de gerichte ondersteuning vanuit maatschappelijke instanties bij de minima. Ook krijgen alle 18-jarigen een brief van de Belastingdienst/Toeslagen over mogelijk recht op de zorgtoeslag (studenten).

Ook kunnen mensen zich niet bewust zijn van het feit dat er een recht is op toeslagen. Het is daarbij voor potentiele toeslagontvangers lastig bepalen van het verwachtte inkomen en de bijkomende aftrekposten werkt niet-gebruik mogelijk in de hand. Zelfstandigen hebben bijvoorbeeld vaak wisselende inkomsten en maken daardoor mogelijk geen juiste inschatting van hun inkomen waardoor ze denken geen recht te hebben op toeslagen. En mogelijk overschatten woningeigenaren en zelfstandigen hun inkomen, omdat ze geen rekening houden met de aftrekposten (hypotheekrente en zelfstandigenaftrek (€ 7.280, die het verzamelinkomen verlagen).

Het referentiepunt en verliesaversie kunnen een rol spelen in de verklaring van niet-gebruik, als het gaat om toeslagen van kleine maandelijkse bedragen. Als toeslagen als complex ervaren worden, is de perceptie dat het veel moeite kost om een toeslag aan te vragen. Als het referentiepunt het huidige maandelijks inkomen is, dan heeft men de vermeend grote moeite er niet voor over om een winst van het kleine maandelijkse toeslagbedrag te realiseren.

Uitstelgedrag kan ook een verklaring vormen voor het niet-gebruik van toeslagen. Het is weliswaar mogelijk om tot negen maanden na afloop van het jaar nog steeds een toeslag aan te vragen. Zo kan tot en met 1 september 2019 toeslag aangevraagd worden over heel 2018. Maar het voornemen op elke dag om een

[41] Zo wordt een groot deel van de peuteropvang (voormalige peuterspeelzalen) gefinancierd door de gemeente.

toeslag morgen aan te vragen kan ertoe leiden om deze termijn te overschrijden. De kinderopvangtoeslag heeft een strengere termijn. Voor de kinderopvangtoeslag wordt voor maximaal 3 maanden terug toeslag uitgekeerd.

Ook de uitgangssituatie kan mogelijk ten dele verklaren waarom er sprake is van niet-gebruik bij de toeslagen[42]. De toeslaggerechtigde die wel recht heeft op een toeslag, maar deze niet ontvangt, zal het niet ontvangen van een toeslag als referentiepunt ervaren. Een hurend huishouden kan door de hypotheekrenteaftrek recht krijgen op de zorgtoeslag, als het huishouden een huis koopt. Het huishouden is echter gewend om geen toeslag te krijgen en zal zich wellicht niet realiseren dat een recht ontstaat en dus de toeslag niet aanvragen. Bovendien kan jaarlijks het recht op toeslagen wijzigen. De jaarlijkse aanpassingen van de toeslagen zullen, zeker wanneer er ook beleidswijzigingen zijn, niet in de pas lopen met de inkomenswijzigingen op individueel niveau. Vooral huishoudens met een toetsingsinkomen rond het bedrag, waar het recht op toeslag eindigt, zouden daarom ieder jaar opnieuw moeten checken of zij recht op toeslagen hebben.

Een bewuste afweging van kosten en baten speelt waarschijnlijk een rol als het recht op toeslag beperkt of tijdelijk is. Dan loont het relatief minder om een toeslag aan te vragen. De baat is immers klein. De kosten voor burgers kunnen administratief van aard zijn, maar kunnen ook breder zijn zoals de tijdsinvestering en zaken die de voorkeur betreffen, het kan ook gaan om psychologische kosten.

- Zo kunnen burgers de wens hebben om niet afhankelijk te zijn van inkomensondersteuning van de overheid.
- Bij inkomensdaling als gevolg van werkloosheid gaat veelal om een tijdelijke situatie, waardoor men verwacht om snel weer aan het werk te geraken en daarom geen toeslagen aanvraagt (niet-gebruik zorgtoeslag bij WW-uitkeringen ligt op 11%).
- De baat van de toeslag kan mogelijk niet opwegen tegen de angst voor terugvorderingen. Eerdere ervaringen met terugvorderingen van mensen zelf, maar ook binnen de peergroep kunnen ook een reden zijn voor niet-gebruik. Mensen willen niet het risico lopen dat ze ook/weer met terugvorderingen te maken krijgen.
- Bij de huurtoeslag hangt het relatief hoge niet-gebruik bij beperkt belang mogelijk samen met de sterke inkomensafhankelijkheid van deze toeslag. Hierdoor leidt een foutieve inkomensschatting tot een grotere afwijking in het ingeschatte belang dan bij de andere toeslagen. Ook geeft dit meer onzekerheid over het definitieve belang en dus een grotere kans op (grotere) terugvorderingen, wat nog versterkt wordt door de harde inkomensgrens[43].

5.4 Eerdere onderzoeken kenden hoger niet-gebruik

Het meest recente onderzoek naar niet-gebruik is gedaan op het terrein van de huurtoeslag en kindgebonden budget. In het IBO Sociale Huur uit 2016 werd het niet-gebruik van de huurtoeslag berekend op 17%. Voor de beleidsdoorlichting van kindregelingen[44] kwam het niet-gebruik van het kindgebonden budget net als in de huidige analyse op 12% (referentiejaar 2015).

---

[42] Niet-gebruikers zijn bijvoorbeeld negatiever over de kinderopvangtoeslag dan ouders die er wel gebruik van maken. Zie: Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang, Sociaal en Cultureel planbureau, 2018
[43] De harde inkomensgrenzen komen per 2020 te vervallen.
[44] Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, kamerstuk 30982, nr.46, d.d. 17 december 2018

De Rijksoverheid heeft in 2011 onderzoek naar het niet-gebruik van de toeslagen laten uitvoeren. Ten opzichte van de percentages die toen werden berekend, 17% voor zowel zorgtoeslag als huurtoeslag komt het huidige niet-gebruik lager uit. In het rapport uit 2011 werd geconcludeerd dat het niet-gebruik hoger ligt als het belang kleiner is en dat het niet-gebruik deels veroorzaakt wordt doordat burgers niet altijd direct maar pas na enige tijd van hun recht op toeslagen gebruik maken. Het rapport signaleerde een relatief hoger niet-gebruik onder woningeigenaren, zelfstandigen, in loondienstwerkenden en gepensioneerden. Deze conclusies sluiten in grote lijnen aan op de bovenstaande bevindingen, behalve dat werkenden en gepensioneerden niet meer als aandachtsgroep uit de actuele analyses zijn gekomen.

In de afgelopen jaren zijn meerdere onderzoeken in opdracht van partijen buiten de overheid uitgevoerd naar het niet-gebruik van toeslagen. De meesten signaleerden een hoger niet-gebruik dan uit bovenstaande gegevens naar voren zijn gekomen. Zo komt Regioplan in haar rapport uit 2018[45] op 17% niet-gebruik van de huurtoeslag onder 55-plus huishoudens. Dat dit percentage hoger uitkomt dan in bovenstaande analyse kan komen doordat de huurprijs in dat onderzoek niet kon worden meegenomen. Boven een huurprijs van ruim € 700 is er geen recht op huurtoeslag en dat zal waarschijnlijk voor een deel van de 17% niet-gebruikers gelden. Dit verklaart (deels) waarom het CPB, dat wel over de huurprijs beschikt, voor de groep 55-plussers op 10 tot 14% niet-gebruik van de huurtoeslag uitkomt.

Ook bij onderzoeken naar de zorgtoeslag lag het aandeel niet-gebruik vaak hoger dan de nu gevonden schatting van 10%. Het verschil tussen het eerder gevonden aandeel niet-gebruik en het percentage van 10% dat uit de huidige analyse komt, is mogelijk te verklaren door de juiste toepassing van het Awir-partnerbegrip. Door het toepassen van het Awir-partnerbegrip worden meer dan bij andere analyses burgers tot een meerpersoonshuishouden gerekend die op grond van de hoogte van het gezamenlijke inkomen niet voor zorgtoeslag in aanmerking komen. Het niet-gebruik komt daardoor ca. 5%-punt lager uit. Overigens laat recent onderzoek van NIVEL zien dat 91% van de burgers op de hoogte is van de zorgtoeslag. Lage inkomens blijken beter op de hoogte dan de hogere inkomens.[46]

5.5 Lessen over niet-gebruik van toeslagen

Het missen van een toeslag, terwijl er wel een recht op is, kan voor mensen met lage inkomens van grote invloed zijn op hun inkomenspositie. Het gevolg is een groter risico op financiële problemen, schuldenproblematiek en/of sociale uitsluiting omdat de doelgroep uit financiële overwegingen niet optimaal kan meedraaien in de maatschappij. Onbedoeld niet-gebruik van de zorgtoeslag kan de financiële toegankelijkheid van de zorg beperken met risico op zorgmijding en wanbetaling.

De groep niet-gebruikers is dynamisch: ruim de helft van de oorspronkelijke groep niet-gebruikers is binnen een jaar geen niet-gebruiker meer. Concluderend kan gezegd worden dat bij de kinderopvang en kindgebonden budget (bij goede werking van het ambtshalve toekennen) het niet-gebruik dicht bij de ondergrens van 2-3% ligt (Tabel 2). Bij de zorgtoeslag en huurtoeslag is het gevonden niet-gebruik hoger, zowel in percentages, absolute aantallen als de groep mensen met een maximaal belang.

[45] Regioplan, (onder-)benutting zorgtoeslag en huurtoeslag door senioren, 2018
[46] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 29 689 nr. 935, d.d. 30 augustus 2018

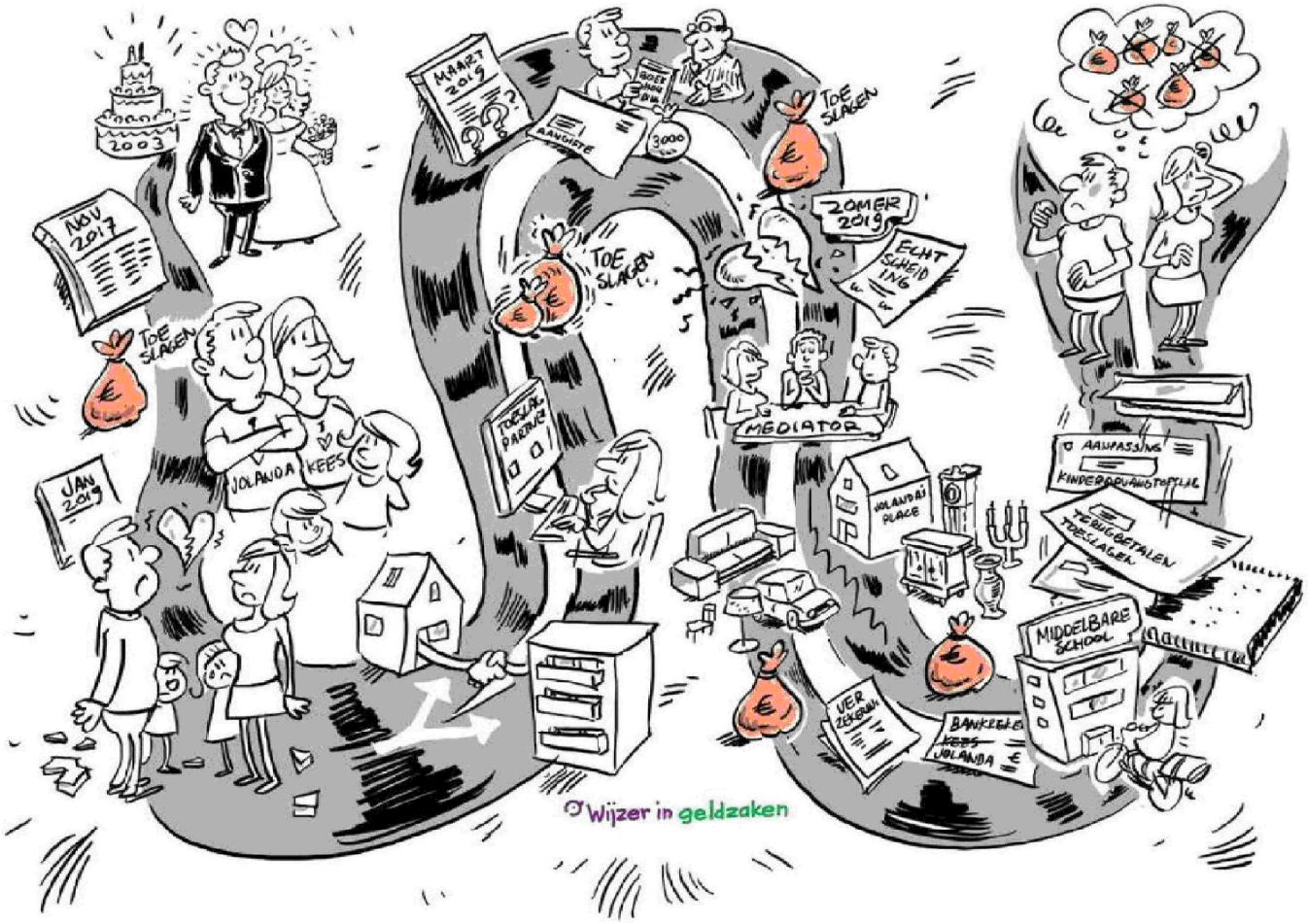
Tabel 2: Totaal niet-gebruik in 2015 in percentage van rechthebbenden.

	Eenpersoons huishouden (%)	Tweepersoons huishouden (%)	Totaal (%)
Zorgtoeslag[1]	8%	10%	8%
Kindgebonden budget[2]	6%	16%	12%
Huurtoeslag[3]	7%	15%	9%
Kinderopvangtoeslag[4]			4-5%

1) Data 2015; Gecorrigeerd voor zorgverzekerdheid
2) Data 2015; Dit kan halveren vanwege het ambtshalve toekennen.
3) Data 2016; Bij de huurtoeslag omvat eenpersoonshuishoudens zowel alleenstaanden als alleenstaande ouders. Tweepersoonshuishoudens omvat de meerpersoonshuishoudens met minimaal 2 volwassenen.
4) Data 2018; Gebaseerd op gegevens van 30% van de kinderen op geregistreerde kinderopvanginstellingen.

Vooropgesteld wordt dat zonder nader onderzoek niet met zekerheid gezegd kan worden waarom mensen geen toeslagen aanvragen. Wel kunnen de oorzaken beredeneerd worden. De hoogte van het toeslagrecht lijkt een rol te spelen in het niet-gebruik. Naarmate het bedrag van de toeslag hoger is, ligt het niet-gebruik lager. Zowel onbewust als bewust niet-gebruik lijkt te ontstaan door onder andere onwetendheid, onzekerheid en uitstelgedrag. De sleutel lijkt dan te liggen in:

1. het vergroten van de begrijpelijkheid van het stelsel en mogelijkheden voor burgers,
2. het vergroten van de voorspelbaarheid en
3. het gericht 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. Voor de groepen die beperkt belang hebben en waarbij het niet-gebruik hoger ligt zou extra communicatie (herinneren) en ondersteuning (schatten richting specifieke groepen zoals eigenwoningbezitters en zelfstandigen voor de hand liggen. Ook attendering door derden zou kunnen helpen (zoals dat nu gebeurt bij de KOT).



Kees en Jolande zijn 12 jaar getrouwd en hebben twee kinderen, Pieter en Jelka. Kees werkt als pakketbezorger. Hij is zzp'er. Jolande werkt parttime als verzorgende. Ze wonen in een huurhuis en ontvangen toeslagen. In januari 2019 besluiten Kees en Jolande om tijdelijk uit elkaar te gaan. Kees gaat voorlopig bij een vriend inwonen. In maart 2019 dient de boekhouder de belastingaangifte over 2018 van Kees in. Kees heeft in 2018 € 3000 meer verdiend dan was ingeschat. In april besluiten Kees en Jolande definitief uit elkaar te gaan. De scheiding en de hogere verdiensten hebben grote gevolgen voor de toeslagen over 2018 en 2019. In augustus 2019 gaat dochter Jelka naar de middelbare school. Vanwege alle gedoe rondom de scheiding ziet Jolande over het hoofd dat ze de kinderopvangtoeslag voor Jelka moet aanpassen. Dit leidt tot een terugvordering op de kinderopvangtoeslag.

Zie bijlage 5 voor een volledige beschrijving van deze casus.

6 Analyse relatie toeslagen en schuldenproblematiek

In het politiek en maatschappelijk debat wordt terugvordering van toeslagen regelmatig als oorzaak genoemd van het ontstaan van schulden. In dit hoofdstuk wordt op verschillende manieren gekeken naar de relatie tussen terugvorderingen van toeslagen en de schuldenproblematiek. Als eerste wordt bekeken wat het aandeel van de terugvorderingen van toeslagen is bij mensen in de schulden en de manier waarop de terugvorderingen worden afgelost. Vervolgens wordt gekeken naar de vormgeving van het incassobeleid van de Belastingdienst/Toeslagen en meer in algemene zin welke kenmerken van het toeslagenstelsel van invloed kunnen zijn op het ontstaan van betalingsproblemen.

6.1 Omvang relatie toeslagen en schulden vanuit schuldenproblematiek

6.1.1 De Belastingdienst is een veel voorkomende schuldeiser

Bijna een derde van de huishoudens heeft wel eens te maken met betalingsachterstanden en één op de tien huishoudens loopt een risico op problematische schulden. Het ontstaan van problematische schulden bij huishoudens kent meestal meer dan één oorzaak. Vaak is er sprake van een stapeling van problemen en zijn er meerdere schuldeisers. Als burgers hulp zoeken hebben ze gemiddeld zo'n 14 schuldeisers en ruim €40.000 schuld[47]. In veel gevallen is de Belastingdienst een van de schuldeisers.

Doordat er verschillende schuldendefinities gebruikt worden en daarbij een groot deel van de huishoudens met schulden zich niet meldt, zijn er geen harde cijfers van het aantal huishoudens met problematische schulden. De cijfers van schuldenproblematiek kunnen daardoor geen direct verband tussen terugvorderingen van toeslagen en (problematische) schulden aantonen, maar geven wel een indruk van hoe vaak terugvorderingen een rol spelen bij schulden. Wel heeft het CBS onlangs een verkennende analyse gedaan naar de geregistreerde schulden. Voor het nog niet-geregistreerde deel zijn er schattingen over verschillende jaren beschikbaar op basis van enquête-onderzoek.

6.1.2 52.000 huishoudens hebben te maken met geregistreerde problematische schulden bij Toeslagen (2015)

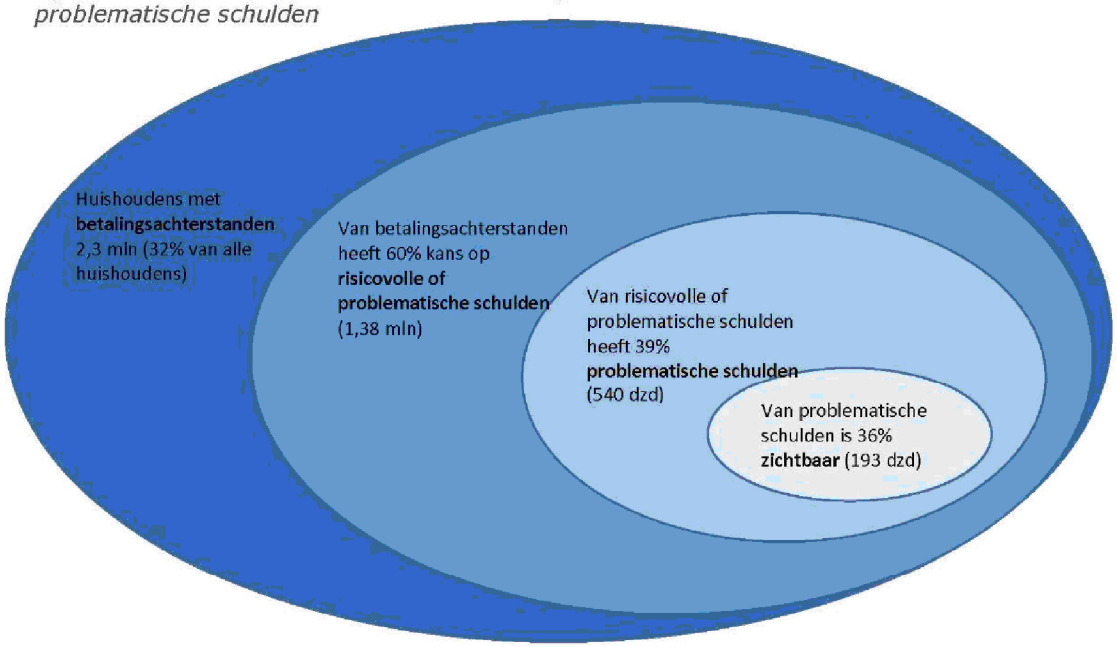
Het CBS heeft een verkennend onderzoek[48] gedaan naar *geregistreerde* problematische schulden. Dat betreft schulden in administratieve datasets die niet binnen de normale termijn betaald zijn. In geval van toeslagen gaat het om vorderingen die na 2 jaar nog open staan[49]. Per 1 januari 2015 zijn er 430.000 huishoudens met geregistreerde problematische schulden. Van hen hebben 52.000 huishoudens (27%) een geregistreerde problematische schuld bij de Belastingdienst/Toeslagen.

[47] Jaarverslag NVVK 2018
[48] CBS, Verkenning geregistreerde problematische schulden, 21 maart 2019
[49] Om de definitie zo zuiver mogelijk te houden is 3 maanden speling genomen en een minimum bedrag van € 50

Voor enig inzicht in de omvang van de totale schuldenproblematiek, dus inclusief de nog niet geregistreerde schulden biedt het kwalitatieve onderzoek van Panteia een overzicht. In 2014[50] had ruim 32,1% (2,3 miljoen) van de huishoudens op enig moment te maken met één of meer betalingsachterstanden zoals achterstallige rekeningen (waaronder een rekening die niet op tijd betaald is) kredieten en leningen. In 2014 valt bijna 60% (1,38 miljoen) van de huishoudens met betalingsachterstanden binnen een of meer risico-indicatoren[51] voor risicovolle schulden. Risicovolle schulden zijn problematisch als deze niet binnen 3 jaar kunnen worden afgelost. Dat geldt voor 540.000 huishoudens. Van de groep met problematische schulden is slechts ca 36% (193.000) bekend bij hulpverlenende instanties en daarmee zichtbaar. De overige 347.000 huishoudens met problematische schulden zijn dus niet bekend en niet zichtbaar.

Uit onderzoek van het NVVK blijkt dat de Belastingdienst na de incassobureaus de meest voorkomende schuldeisers is. In dat onderzoek is geen onderscheid gemaakt tussen belastingen en toeslagen. Uit gegevens van de Belastingdienst blijkt dat openstaande vorderingen bij de Belastingdienst voor ongeveer een derde toeslagen en voor de rest belastingen betreffen.

Figuur 17: aantallen huishoudens met betalingsachterstanden tot zichtbare problematische schulden



6.2 Omvang relatie schulden en toeslagen vanuit invorderingen

Omdat er dus geen volledig beeld is van de groep met problematische schulden (immers slechts 36% is geregistreerd), wordt ook aan de hand van de invorderingen door de Belastingdienst/Toeslagen onderzocht of er indicaties zijn voor het aantal terugvorderingen wat tot betalingsproblemen bij burgers leidt.

[50] Panteia, Monitor Betalingsachterstanden 2014
[51] Deze 5 indicatoren van Panteia zijn: 1) meer dan drie soorten achterstallige rekeningen vanwege geld tekort, 2) achterstallige rekeningen voor huur/hypotheek, gas, water, elektriciteit of ziektekostenverzekeringen, 3) totaal van achterstallige leningen minstens € 500, 4) minimaal vijf keer per jaar minstens € 500 rood staan, 5) creditcardschuld van minstens € 500.

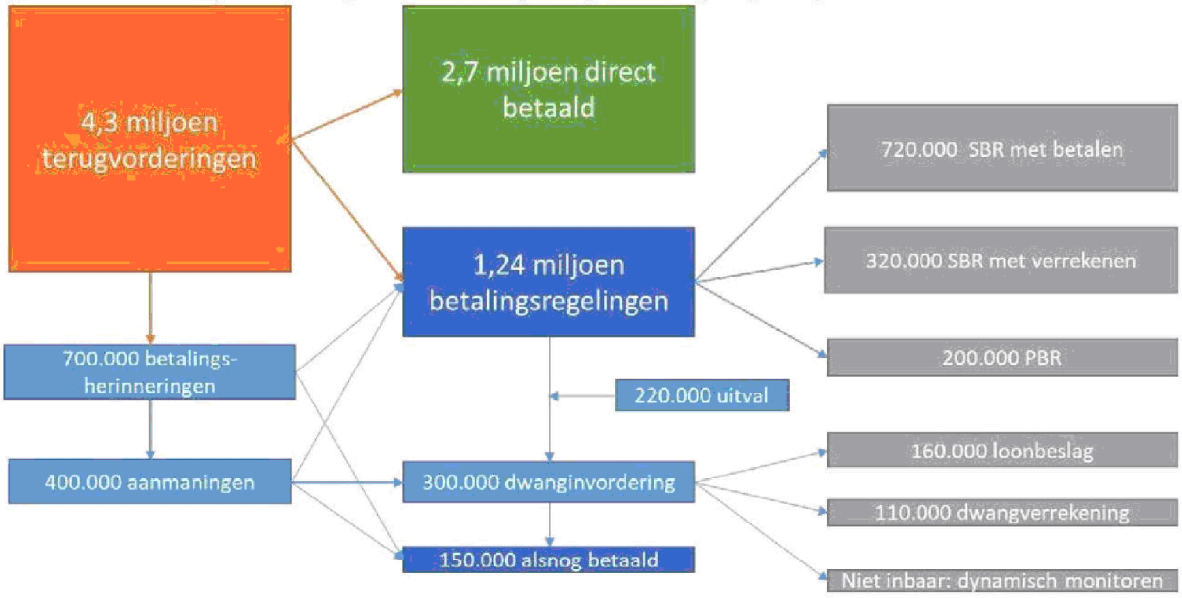
6.2.1 *Invorderingsmogelijkheden*

Het incassobeleid van de Belastingdienst/Toeslagen is gericht op het belang van rechtmatigheid en het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het uitgangspunt is dat ten onterechte uitgekeerde toeslagen altijd moeten worden terugbetaald. 97% van de terugvorderingen wordt uiteindelijk betaald, waarvan 96% binnen de betalingsregelingstermijn van 2 jaar[52]; het overige is oninbaar.

In bijlage 3 wordt een uitgebreide beschrijving gegeven van de stappen in het incassobeleid van de Belastingdienst/Toeslagen.

Een terugvorderingsbeschikking kan op vier manieren worden betaald: het volledige bedrag ineens, standaard betalingsregeling in maximaal 24 maandelijkse termijnen, verrekening met lopende toeslagen in 24 maanden of een persoonlijke betalingsregeling in maximaal 24 maanden. Als de burger een lopende toeslag van dezelfde soort heeft en niets doet, d.w.z. het bedrag niet ineens betaalt en niet de eerste termijn uit de standaard betalingsregeling betaalt wordt automatisch met de lopende toeslag van dezelfde soort verrekend. Als de burger het eerste termijnbedrag betaalt, wordt er niet verrekend met de lopende toeslag.

Figuur 18: wijze van betaling terugvorderingen (2015)



SBR= standaard betalingsregeling
PBR= persoonlijke betalingsregeling

Figuur 18 laat over de terugvorderingen uit 2015 zien hoe deze worden terugbetaald. In totaal gaat het om 4,3 miljoen terugvorderingen over voorlopige toekenning en definitieve toekenning samen die op dat moment onderhanden waren, dus ook lopende vorderingen uit eerdere jaren. In hoofdstuk 4 is alleen gekeken naar de terugvorderingen bij definitieve toekenning. Vandaar het verschil in aantal.

[52] ARK (2019), Toeslagen terugbetalen

Een bijzonderheid aan het invorderingsbeleid van de Belastingdienst/Toeslagen is dat de dienst vanwege wet- en regelgeving geen mogelijkheden heeft om terugvorderingen kwijt te schelden. Wat niet geïnd kan worden, blijft als oninbaar in de boeken staan en kan niet worden afgeboekt.

In vergelijking met andere overheidsorganisaties en nutsvoorzieningen kent de Belastingdienst/Toeslagen een relatief ruime betalingsregeling. Een terugvordering mag in 24 maanden worden betaald, bij de terugvordering zit automatisch een standaard betalingsregeling en het minimaal af te lossen bedrag per maand (€20) ligt lager dan bij de meeste andere organisaties. Evenals bij andere organisaties moet een persoonlijke betalingsregeling en de toepassing of verlaging van de beslagvrije voet door burgers zelf worden aangevraagd. Gebrek aan kennis, de complexiteit van de beslagvrije voet en emoties als schaamte kunnen hierin een belemmerende rol spelen.

In gesprekken met vertegenwoordigers uit de schuldhulpverlening en de gemeenten heeft de werkgroep navraag gedaan naar de ervaringen met de Belastingdienst/Toeslagen in de schuldsanering. Het beeld is dat de Belastingdienst/Toeslagen schappelijk is met het maken van afspraken met de schuldhulpverlening. Wel vraagt het aanvragen van schuldhulpverlening actie van de burger zelf. Het is de vraag of de burger in financiële problemen hier altijd goed toe in staat is. De ervaring leert dat mensen te lang wachten met het zoeken van hulp.

6.2.2 *300.000 van de terugvorderingen van toeslagen komen in de dwanginvordering*

Als het termijnbedrag van de standaard betalingsregeling voor een burger te hoog is, of als de verrekening met de lopende toeslagen betalingsproblemen geeft, kan de burger een persoonlijke betalingsregeling aanvragen. Bij een persoonlijke betalingsregeling voert de Belastingdienst/Toeslagen een toets uit of de aanvrager hiervoor in aanmerking komt. Bij een persoonlijke betalingsregeling wordt de restschuld na afloop van de betalingsregeling buiten invordering gesteld. Tevens wordt bij het vaststellen van de betaalcapaciteit rekening gehouden met schulden bij andere overheidsinstanties. Daarom gelden er, net als bij bijvoorbeeld kwijtschelding van gemeentelijke lasten, strikte eisen. Zo komt een aanvrager alleen in aanmerking als hij onvoldoende betalingscapaciteit heeft voor de standaard betalingsregeling[53]. Ook mag er geen sprake zijn van opzet of grove schuld[54] en worden er (op papier) voorwaarden gesteld aan bezittingen en vermogen[55]. De helft van de aanvragen om een persoonlijke betalingsregeling wordt uiteindelijk afgewezen. Dat zijn vooral situaties waarbij sprake is van opzet of grove schuld omdat mensen meerdere malen weigeren of niet in staat zijn de gevraagde informatie te overhandigen. In de praktijk vormen de voorwaarden aan bezittingen en vermogen nauwelijks een belemmering voor toewijzing van een aanvraag, wel kan er een belemmerende werking van uitgaan waardoor mensen met betalingsproblemen zich niet melden voor een persoonlijke regeling.

---

[53] Grofweg: door nabetalingen komt iemand onder het bestaansminimum waardoor vaste lasten niet meer betaald kunnen worden.
[54] Dit betekent dat de oorzaak van de terugvordering niet gelegen mag zijn in het meerdere malen niet reageren op verzoeken om informatie of het aanleveren van onvolledige of onjuiste informatie.
[55] Deze voorwaarden zijn: geen overwaarde in de eigen woning, de waarde van de auto is maximaal € 2300 en de totale waarde van de inboedel en bezittingen bedraagt niet meer dan € 2300.

Het gemiddeld bedrag aan terugvorderingen waarvoor een persoonlijke betalingsregeling wordt toegekend is €3.000 (aflossing €125 per maand) en is doorgaans de som van meerdere terugvorderingen. Het gemiddelde verschilt per toeslag. Voor de zorgtoeslag is het gemiddelde ca €900 (€40 per maand), huurtoeslag ca €2.000 (€100 per maand), kindgebonden budget ca €1.100 (€46 per maand) en de kinderopvangtoeslag ruim €6.000 (€260 per maand). Het gemiddelde bedrag waarvoor een persoonlijke betalingsregeling wordt aangevraagd weerspiegelt de financiële positie van de toeslagontvanger. Zorgtoeslagontvangers hebben minder inkomen en daardoor minder betalingscapaciteit dan de hogere inkomens met kinderopvangtoeslag. Ruim de helft van de toegekende persoonlijke betalingsregelingen valt terug in de dwanginvordering omdat niet aan de betalingsregeling wordt voldaan (120.000). Één van de dwanginvorderingsmiddelen is de dwangverrekening met andere toeslagen. Dit kan de problematiek voor met name burgers met geringe betalingscapaciteit verergeren omdat zij door de dwangverrekening onvoldoende geld overhouden voor het betalen van de rekeningen waarvoor de toeslagen waren bedoeld, zoals huur en zorgverzekering.

Als er na afloop van een persoonlijke betalingsregeling nog een restschuld overblijft kan die nog drie jaar worden verrekend met eenmalige betalingen van de Belastingdienst/Toeslagen, bijvoorbeeld een nabetaling of een teruggave. De betreffende burger wordt hierover geïnformeerd, maar zal zich overigens niet altijd bewust zijn van deze mogelijkheid, hetgeen dus een onaangename 'verrassing' kan veroorzaken.

Bij de groep die geen gebruik maakt van betalingsregelingen en waar niet het gehele bedrag kon worden teruggevorderd, bijvoorbeeld door gebrek aan betalingscapaciteit en waar op een later tijdstip weer betalingscapaciteit ontstaat, wordt het bedrag alsnog geïnd (dynamisch monitoren). Dynamisch monitoren is met name bedoeld voor de mensen die niet willen betalen.

Op basis van bovenstaande analyse lijken de groepen die terugvorderingen tijdig betalen of die gebruik maken van de standaard betalingsregeling of van vrijwillige verrekening geen indicatie voor risico's op schulden. Wat overigens niet wil zeggen dat terugbetaling voor deze groepen altijd even gemakkelijk zal zijn. Maar of dit feitelijk zo is, kan niet worden onderzocht omdat er geen kwantitatieve gegevens zijn over de actuele financiële situatie bij deze huishoudens.

Waar de werkgroep wel een indicatie van risico's op problematische schulden ziet zijn de groepen die een persoonlijke betalingsregeling aanvragen en de groepen die te maken krijgen met dwanginvordering en dwangverrekening (in totaal 300.000 terugvorderingen) en de mensen die zich niet aan de betalingsregeling houden (uitval = 120.000 vorderingen). Al zit er in deze groepen ook een aantal mensen die bewust niet betalen. Gegevens over dit onderscheid zijn echter niet voorhanden. Huishoudens die een persoonlijke betalingsregeling aanvragen hebben gemiddeld ca 3 vorderingen.

6.2.3 Bijkomende incassokosten zijn proportioneel/ niet buitensporig

De werkgroep heeft ook gekeken of het niet tijdig betalen van de terugvorderingen leidt tot cumulatie van incassokosten. De bevindingen zijn dat betalingsherinneringen geen bijkomende kosten kennen en dat bij de aanmaning maximaal €15 wordt berekend aan administratiekosten. Bij het dwangbevel worden

de bijkomende kosten bepaald op basis van de kosten van de invordering, wettelijke rente van de te late betaling en de hoogte van de terugvordering.
Aan burgers die na verzoek van de Belastingdienst/Toeslagen niet of niet tijdig de informatie verstrekken aan de Belastingdienst/Toeslagen die nodig is om het recht of de hoogte van de toeslag te bepalen, kunnen wel (hoge) bestuurlijke boetes worden opgelegd. Deze zijn gerelateerd aan de hoogte van de reeds ontvangen toeslagen en aan eventuele recidive. De handelswijze van de Belastingdienst/Toeslagen is vergelijkbaar met de wijze waarop UWV en SVB toezien op nakoming van de informatieverplichtingen.

6.2.4 *Het invorderingsbeleid Belastingdienst/Toeslagen lijkt in de toekomst strenger te worden*

Binnen het invorderingsbeleid van de Belastingdienst speelt een aantal ontwikkelingen die de komende jaren ook invloed zullen hebben op de terugbetalingen van toeslagen.

Er wordt gewerkt aan verbetering van de dienstverlening, zoals gemakkelijker kunnen betalen via bv. iDEAL, het digitaal beter inzicht en overzicht geven in de vorderingspositie en het standaard bundelen van terugvorderingen tot één betalingsregeling wat nu nog slechts op verzoek mogelijk is.

Ook wordt gewerkt aan de stroomlijning van het invorderingsbeleid tussen belastingen en toeslagen. Dit betekent dat de standaard betalingsregeling niet meer automatisch zal worden aangeboden, maar moet worden aangevraagd. Dit vraagt meer van het doenvermogen van de burger. Ook wordt de standaardbetalingstermijn 12 maanden in plaats van 24 maanden. Nadeel is dat de maandbedragen hoger worden, voordeel is dat burgers sneller van hun terugvorderingen af zijn en dat de risico's van stapeling van terugvorderingen over de jaren heen worden verminderd. Een betalingstermijn van 24 maanden blijft overigens op verzoek mogelijk. Een ander gevolg is dat terugvorderingen van toeslagen preferent worden, waardoor ze voorgaan op andere schulden. Dat zijn ze nu niet. Dit kan door burgers als hard worden ervaren. Aan de andere kant is de verwachting is dat hierdoor het percentage oninbare vorderingen zal dalen.

In het kader van de brede schuldenaanpak en de Rijksincassovisie wordt gewerkt aan een meer zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. Dat is de inzet van kabinetsbeleid. De Belastingdienst is één van de partners in het samenwerkingsverband brede schuldenaanpak. Op rijksniveau zal de op termijn voorziene vereenvoudiging van de beslagvrije voet de positie van burgers met schulden verbeteren.

6.3 Lessen uit analyse relatie schulden en toeslagen

Uitgangspunt van het toeslagenstelsel is dat onterecht uitgekeerd toeslagen altijd moeten worden terugbetaald. 97% van de vorderingen wordt succesvol geïnd. Dit mede dankzij de (nog) ruime betalingstermijnen en de mogelijkheden tot betalingsregelingen. Er is geen discretionaire bevoegdheid tot het kwijtschelden van terugvorderingen.

Hoewel de meeste terugvorderingen al dan niet met een betalingsregeling tijdig worden betaald, zijn er ook behoorlijk veel terugvorderingen (300.000) waarbij betalingsproblemen ontstaan. Voor deze mensen geldt dat zij zelf in actie moeten komen

Het is dus nodig om ten eerste het aantal (hoge) terugvorderingen terug te dringen, maar vervolgens ook om in het invorderingsbeleid burgers nog beter te helpen ter voorkoming van schuldenproblematiek.

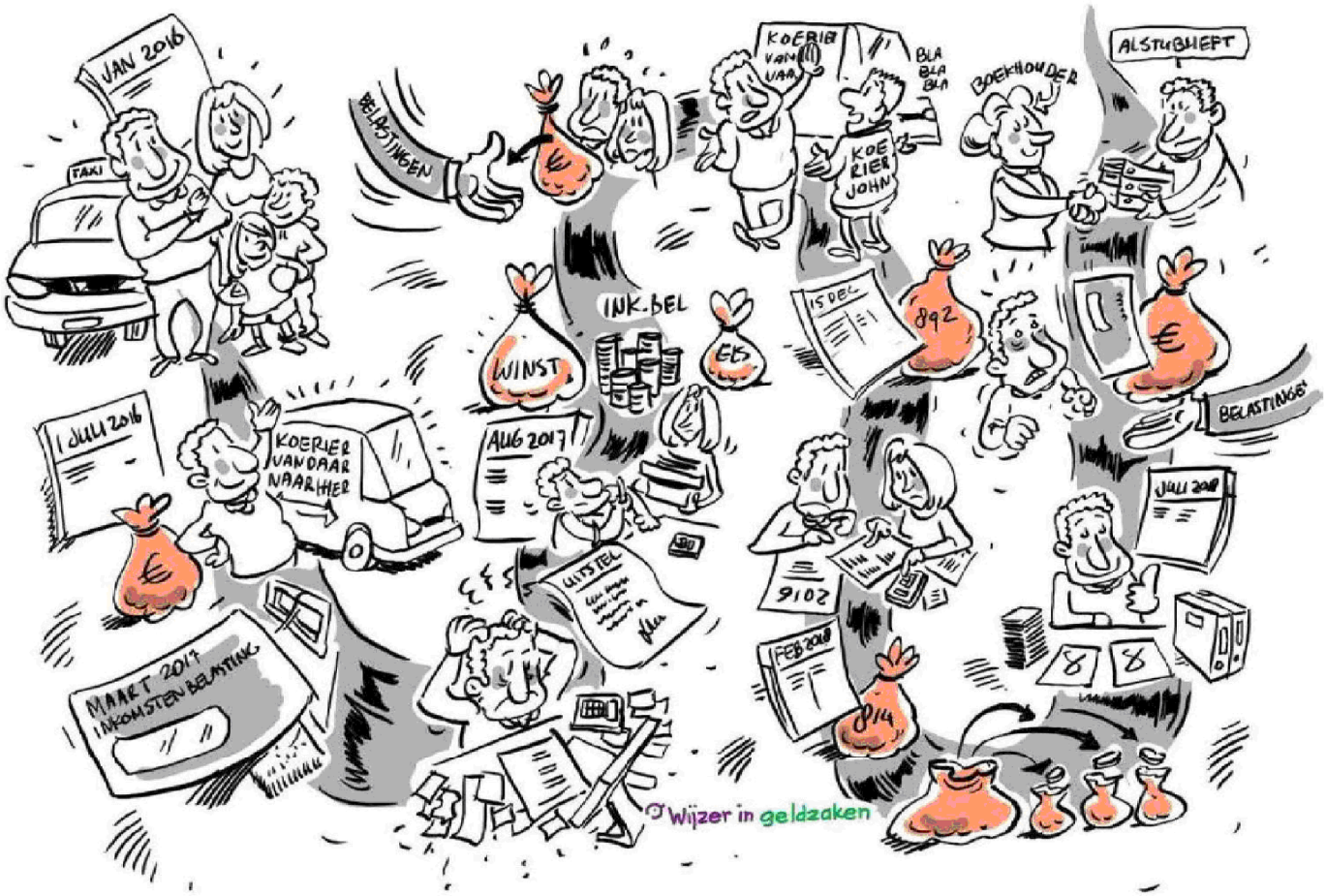
Het huidige invorderingsbeleid van de Belastingdienst/Toeslagen ontzorgt burgers op enkele punten zoals een ruime betaaltermijn, het automatisch toekennen van een standaard betalingsregeling en de mogelijkheid van verrekening. Voor kleine terugvorderingen werkt dit prima. Als echter het terug te betalen bedrag de betalingscapaciteit van de burger overstijgt, vraagt dit actie van de burger. De burger moet zelf vragen om een persoonlijke betalingsregeling en/of toepassing/verlaging van de beslagvrije voet. Maar juist bij schuldenproblematiek ontbreekt het mensen vaak aan doenvermogen, waardoor het risico op verdere escalatie bestaat. Maatregelen zullen zich dus moeten richten op het activeren van de burger en waar mogelijk pro-actiever handelen door de Belastingdienst/Toeslagen. Punt van aandacht hierbij is dat de Belastingdienst/Toeslagen op dit moment is ingericht op geautomatiseerde massale processen. Mede gelet de aantallen zal een verandering naar meer dienstverlening op individueel niveau consequenties hebben voor de uitvoeringskosten van de toeslagen.

De komende veranderingen als gevolg van de stroomlijning van de invordering tussen belastingen en toeslagen kunnen het burgers makkelijker maken om te betalen door uitbreiding van de digitale dienstverlening. Bij problemen met de betalingscapaciteit wordt er straks echter meer zelfredzaamheid van burgers gevraagd, omdat niet meer automatisch een betalingsregeling wordt aangeboden. Juist voor deze groep burgers lijkt dat geen realistisch perspectief.

Een andere uitdaging van het invorderingsbeleid is het onderscheid tussen niet-kunners en niet-willers, om de niet-kunners te kunnen ondersteunen, maar de niet-willers hard aan te pakken. Idealiter krijgen beide groepen dus elk een eigen aanpak, maar in de praktijk blijkt het moeilijk, zo niet onmogelijk om een onderscheid tussen beide te maken. De niet-willer meldt zichzelf namelijk niet als zodanig en zal zich als niet-kunner voordoen.

Voor de beleidsvarianten betekent het dat er een aantal aandachtspunten zijn met het ook op de relatie tussen toeslagen en het risico op problematische schulden:

1. Het bereiken van de groep die nu niet zelf in actie komt (vroeg signalering). Deze vroegsignalering moet niet alleen betrekking hebben op situaties 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. Het ontstaan en het oplopen van schulden door de inrichting van het vorderingsbeleid voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan het inzetten van standaardopties (defaults).
3. Het procesmatig helpen van de groep mensen met schulden bij de aflossing van hun schulden.



Peter, taxichauffeur, en Els, schoonmaakster, werken allebei wisselende uren en hebben daardoor beide een wisselend inkomen. Ze hebben twee kinderen, Milan van 11 en Lena van 16. Peter werkt eerst in loondienst, maar begint in 2016 voor zichzelf. In 2017 moet Peter voor het eerst aangifte doen als zelfstandige. Hij vraagt uitstel aan en doet uiteindelijk in augustus aangifte. Peter moet inkomstenbelasting bijbetalen. In december horen ze ook dat ze een deel van de ontvangen toeslagen over 2016 moeten terugbetalen. Om nieuwe problemen te voorkomen passen ze met de gegevens over 2016 direct de toeslagen voor het komende jaar aan. Peter doet in maart 2018 belastingaangifte over 2017. Zijn onderneming draait goed. In 2017 maakt hij meer winst. In juli 2018 hoort hij dat hij een groot deel van zijn toeslagen over 2017 moet terugbetalen. Ook moet hij nog inkomstenbelasting bijbetalen. Peter raakt het overzicht kwijt en schakelt in augustus 2018 een boekhouder in. Die past meteen de toeslagen aan, waardoor ze vanwege verrekening tegen het einde van 2018 geen toeslagen meer krijgen.

Zie bijlage 5 voor een volledige beschrijving van deze casus.

7 Beleidsvarianten

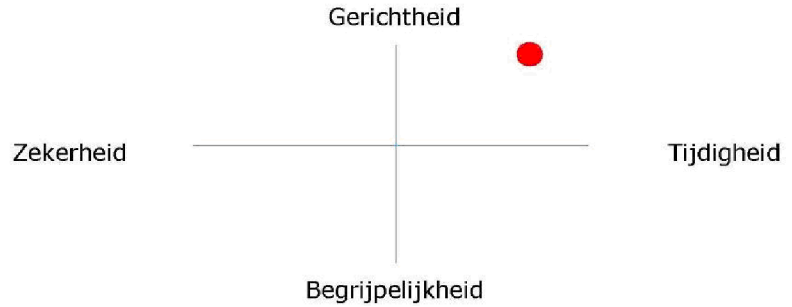
Uit de voorgaande analyse blijkt dat de verwachtingen over het gedrag van burgers die ten grondslag liggen aan het toeslagenstelsel niet aansluiten bij het daadwerkelijke handelen en functioneren van mensen. Bovendien is het stelsel onvoldoende ingericht op de flexibilisering van de arbeidsmarkt en op verschillende samenlevingsvormen. Burgers met de laagste inkomens krijgen de hoogste toeslagen en kunnen te maken krijgen met relatief de hoogste terugvorderingen, terwijl juist zij de minste financiële buffers hebben. Terugvorderingen kunnen uiteindelijk leiden tot schuldenproblematiek. De werkgroep is van mening dat de huidige problematiek rondom terugvorderingen, de daarmee samenhangende onzekerheid en risico's op schuldenproblematiek om een grondige afweging vragen of keuzes in het stelsel niet anders gemaakt kunnen worden.

De nadelen van het huidige stelsel zijn het gevolg van in het verleden gemaakte beleidskeuzes ten aanzien van de inrichting van het stelsel. Zij zijn nadrukkelijk niet het gevolg van de uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen. De enige manier om de nadelen weg te nemen is door andere beleidskeuzes te maken. De werkgroep concludeert echter ook dat er geen stelsel denkbaar is dat alleen maar voordelen kent ten opzicht van het huidige stelsel. Het is mogelijk om sommige nadelen van het huidige stelsel weg te nemen, maar nieuwe beleidskeuzes zullen altijd nieuwe nadelen met zich mee brengen.

7.1 Balans vinden tussen verschillende uitgangspunten: van complexiteit naar zekerheid

Bij de vormgeving van het huidige stelsel is veel waarde gehecht aan gerichtheid (op de euro nauwkeurig, rekening houdend met veel verschillende omstandigheden) en aan tijdigheid (dubbele 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 de voorwaarden worden 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 een definitieve toeslag baseert op de actualiteit, hoe minder zeker het is dat je het voorschot na afloop volledig mag houden (actualiteit vs. zekerheid). In Figuur 19 is de huidige situatie als rode stip illustratief weergegeven op een assenstelsel.

Figuur 19: Spanning tussen wensen bij vormgeving inkomensondersteuning



De problemen in het huidige stelsel zijn de keerzijdes van de keuzes voor gerichtheid en tijdigheid. De gerichte regelingen gecombineerd met het streven de toeslagen aan te laten sluiten op de actuele situatie van de burger (actualiteit) zorgen voor *onvoorspelbaarheid* van het uiteindelijke recht. 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. Door het feit dat burgers een schatting moeten maken van een verzamelinkomen, een begrip wat ook met kennis van zaken niet eenvoudig te berekenen is, is een foute schatting snel gemaakt. De sterke inkomensafhankelijkheid zorgt er bovendien voor dat aanvragers met een inkomen rond of boven de afbouwgrens een zeer grote kans hebben op een bijstelling van hun toeslag. Complexiteit en onzekerheid in het stelsel kunnen bovendien *niet-gebruik* in de hand werken.

Relevant hierbij is de sterke toename van het aantal zelfstandigen, hybride ondernemers en flexwerkers. Bij hen is vaker sprake van wisselende inkomsten en zij (met name zelfstandigen en hybride ondernemers) kunnen vooraf in mindere mate een goede schatting geven van hun jaarinkomen.

Vanuit de gedragsinzichten blijkt dat zekerheid voor burgers erg belangrijk is. Dit is ook bevestigd in de (groeps)interviews met burgers. Daarnaast is begrijpelijkheid van het toeslagenstelsel een randvoorwaarde om de burger in staat te stellen de juiste informatie aan te leveren. Het ligt dus in de rede de balans te verschuiven van complexiteit in het bestaande stelsel in de richting van meer zekerheid en begrijpelijkheid voor de burger (en de uitvoering). Dit zal echter ten koste gaan van de gerichtheid en tijdigheid.

Naast bovenstaande keuzes speelt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid. De verantwoordelijkheid voor het aanvragen van toeslagen én het aanleveren en actueel houden van de juiste informatie ligt nu bij de burger. De Belastingdienst/Toeslagen is verantwoordelijk voor een rechtmatige, doelmatige en tijdige uitvoering, maar zou ook meer dienstverlenend kunnen optreden richting de burger. Bijvoorbeeld door het actief achterhalen van gegevens met invloed op de hoogte van de toeslag en burgers hierop attenderen. Uit de interviews met burgers bleek ook dat zij denken dat de Belastingdienst één is en gegevens overal binnen de Belastingdienst bekend zijn. De weg van meer dienstverlening is de Belastingdienst/ Toeslagen reeds ingeslagen, maar een wettelijke opdracht hiervoor ontbreekt.

7.2 Bouwstenen

Eerste stap in de vormgeving van varianten voor fase 1 van het IBO Toeslagen is de uitwerking van circa veertig (sub-) bouwstenen in beschrijvende fiches. Deze bouwstenen bestaan uit maatregelen die onderzocht zijn in eerdere rapporten en/of genoemd worden in het publieke debat aangevuld met bouwstenen gebaseerd op de lessen uit de analyse in dit IBO. Voor de varianten zijn pakketten van bouwstenen geformuleerd. De werkgroep heeft bij de vormgeving van bouwstenen en varianten met verschillende partijen gesproken en de Belastingdienst/Toeslagen heeft een globale toets op de uitvoerbaarheid gedaan.

Bij de inventarisatie van bouwstenen is de vraag gesteld welke individuele maatregelen bij kunnen dragen aan het verkleinen van de nadelen van het huidige stelsel.

Daarbij is als vertrekpunt gehanteerd dat:
- alle vier de toeslagen blijven bestaan;
- de beleidsdoelen van de toeslagen overeind blijven. Dat betekent geen omvangrijke verandering in de bestaande doelgroep;
- het principe van een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming aan de burger als een gedeeltelijke bijdrage in de maandelijkse vaste lasten c.q. de kosten van kinderen behouden blijft;
- de toeslagen gebaseerd blijven op een huishoudinkomen;
- de uitvoering belegd blijft bij de Belastingdienst/Toeslagen.

Van de bouwstenen zijn de volgende effecten in kaart gebracht:
- Effecten merkbaar voor de burger volgens de doelstellingen van het IBO: ontlasten doenvermogen, reductie terugvorderingen en nabetalingen, reductie niet-gebruik, geschikter voor zelfstandigen en flexwerkers en inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt.
- Effecten voor de overheid: Uitvoeringsconsequenties en juridische houdbaarheid en budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten).

De bouwstenen zijn, behoudens de algemene bouwsteen 1, geïnventariseerd langs de assen van het analysekader (meer zekerheid voor de burger, meer begrijpelijkheid voor de burger). Ook is gekeken naar mogelijke verschuivingen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid. De uitgewerkte bouwstenen zijn opgenomen in bijlage 7. De beoordeling van de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst/Toeslagen is te vinden in bijlage 9.

De meeste bouwstenen die in de varianten zitten, worden goed uitvoerbaar geacht. Waar niet is dat opgemerkt in de uitwerking van de bouwstenen en in onderstaande paragrafen. Ook zijn er naar aanleiding van de weging op de hand een aantal wijzigingen in de bouwstenen doorgevoerd. Deze zijn niet nogmaals gewogen door de Belastingdienst/Toeslagen.

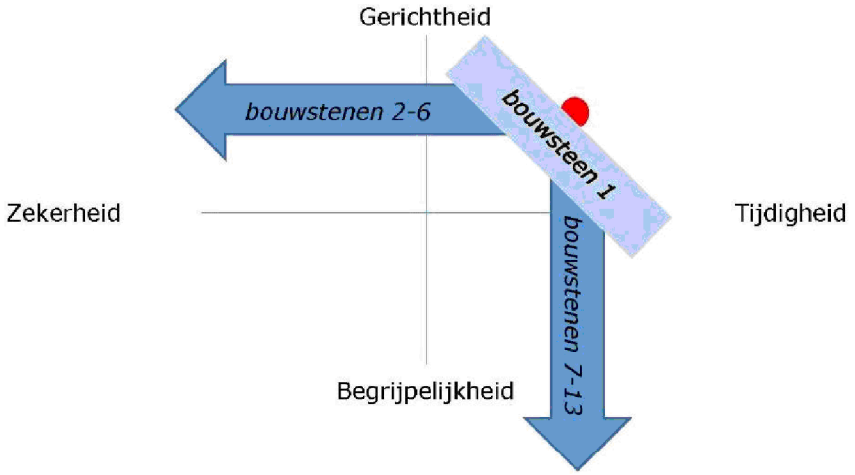
De volgende bouwstenen zijn naar aanleiding van de weging op de hand gewijzigd:
- Bouwsteen 10A6 (schrappen huurtoeslag studenten) is vanwege problemen in uitvoerbaarheid uit 10A gehaald en hernoemd naar fiche 13 en uitgewerkt als schrappen huurtoeslag voor jongeren tot 23 jaar.
- Vanwege het hernoemen van 10A6 is 10A8 hernoemd naar 10A6
- Bouwsteen 18 bevatte twee maatregelen: een kwijtschelding van terugvorderingen na doorlopen van een persoonlijke betalingsregeling en een kwijtschelding bij aan het werk gaan vanuit een uitkering. De maatregelen zijn opgesplitst in twee aparte bouwstenen 18A (na betalingsregeling) en 18B (bij aan het werk gaan). Bij 18B is nog een alternatieve uitwerking voorgesteld ivm uitvoeringsproblemen.
- Bij bouwsteen 5 is een extra optie opgenomen: optie 5C waarin voor iedereen 90% wordt uitgekeerd is uitgebreid met 5C1 waarin standaard 90% wordt uitgekeerd, maar waarin de burger wel kan kiezen om 100% te krijgen.

Van de bouwstenen die de Belastingdienst/Toeslagen aanbeveelt in de aanbiedingsbrief zijn de meeste opgenomen in een beleidsvariant, behalve bouwsteen 11A (KO normering uurtarief) en 11C (KO vervallen koppeling gewerkte uren). 11A omdat het uurtarief in de praktijk geen onzekere factor is en niet snel leidt tot terugvorderingen en 11C omdat deze bouwsteen nader onderzoek vergt (zie ook bijlage 7). Ook zijn er een aantal bouwstenen die de Belastingdienst afraadt wel opgenomen in de varianten. Dit betreft de bouwstenen 2 t/m 4 die een ander

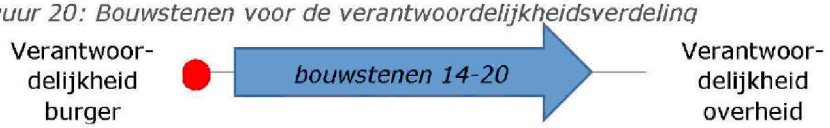
inkomensbegrip voorstellen. Deze zijn toch opgenomen omdat de werkgroep hier een volledig palet aan varianten wilde laten zien.

In de bijlage 7 zijn ook bouwstenen opgenomen waaraan bij uitwerking grote nadelen bleken te kleven of die niet of nauwelijks uitvoerbaar zijn. Daarmee geeft dit IBO een volledig overzicht en is zichtbaar waarom bouwstenen niet in de varianten zijn opgenomen. Ook om die reden dienen de bouwstenen niet gelezen te worden als voorstellen van de werkgroep. De bouwstenen zijn schematisch weergegeven in Figuur 21 en Figuur 20.

Figuur 21: Bouwstenen op het assenstelsel



Figuur 20: Bouwstenen voor de verantwoordelijkheidsverdeling



<u>Verdere verbetering van de dienstverlening (1)</u>

De maatregelen in bouwsteen 1 gaan verder op de door de Belastingdienst/Toeslagen ingeslagen weg van meer dienstverlening. Dienstverlening zowel bij het aanvragen van toeslagen en juist inschatten van grondslagen, maar ook in het invorderingsbeleid. Deze maatregelen zijn alle zinvol, maar niet voldoende om de problematiek van terugvorderingen en nabetalingen op te lossen.

- <u>Meer zekerheid, minder tijdigheid (2 t/m 6)</u>
  Een eerste beweging is een verschuiving richting zekerheid. Uit de analyse blijkt dat met name het vooraf inschatten van het inkomen en de harde vermogensgrenzen leiden tot (hoge) terugvorderingen. Bouwstenen die onder andere zijn onderzocht zijn: het baseren van de toeslag op het inkomen van twee jaar geleden of op een vastgesteld maandinkomen. En het behoudender voorschieten en het invoeren van een geleidelijke vermogenstoets.
  Consequentie van deze bouwstenen is dat deze in meer of mindere mate ten kosten gaan van de tijdigheid. De toeslag past dus minder bij de actuele situatie van het huishouden. Dit is gedeeltelijk te ondervangen door vangnetten, maar deze vangnetten brengen hun eigen onzekerheid en uitvoeringsuitdagingen met zich mee.

- Meer begrijpelijkheid, minder gerichtheid (7 t/m 13)
  Een andere beweging op het assenkruis is een verschuiving richting begrijpelijkheid voornamelijk door het reduceren van *complexiteit* in de grondslagen. Bijvoorbeeld door over te stappen op een begrijpelijker en voorspelbaarder inkomensbegrip en het normeren van grondslagen. Zo kunnen burgers de regelgeving beter *hanteren en controleren*. De verschuiving richting begrijpelijkheid leidt er wel toe dat toeslagen minder gericht worden.

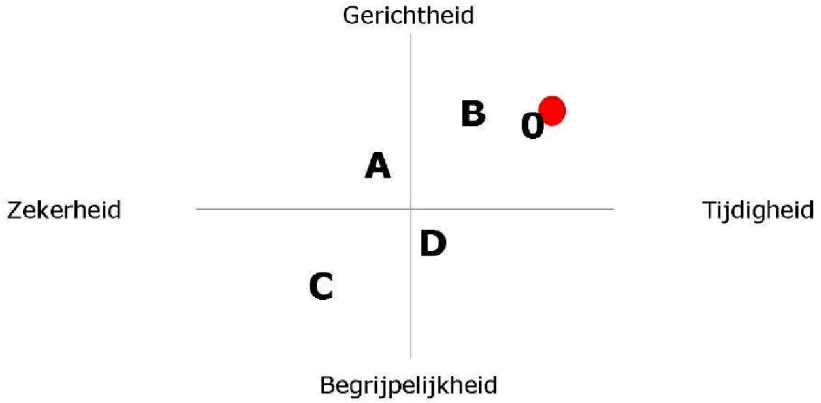
- Meer verantwoordelijkheid voor de overheid, minder voor burgers (14 t/m 20)
  Ongeacht de keuzes voor verschuiving binnen het assenstelsel is een verschuiving in de *verantwoordelijkheidsverdeling* tussen burger en overheid mogelijk. Hier kan *generiek* in worden geschoven, in het meest extreme geval door ambtshalve toekennen van toeslagen. Dat kan alleen bij sterke vereenvoudiging van het stelsel en/of meer verplichte gegevenslevering van instellingen. Of er wordt geschoven richting meer maatwerk voor de groepen voor wie ondanks de maatregelen extra ondersteuning/maatwerk gewenst is, bijvoorbeeld de toeslagen aan de gemeente over te maken.

7.3 Inleiding beleidsvarianten

Uit de bouwstenen heeft de werkgroep vijf beleidsvarianten samengesteld:

0. De basisvariant
A. Afstappen van het actuele inkomen
B. Veel meer hulp van de overheid
C. Eenvoudiger toeslag op basis van reeds bekende informatie
D. Toeslag achteraf op basis van maandinkomen

Figuur 22: de varianten in het assenkruis



De beleidsvarianten zijn onderling duidelijk verschillend en opgebouwd uit bouwstenen die elkaar waar mogelijk versterken. Samen maken ze het spectrum aan potentiële oplossingsrichtingen binnen het stelsel inzichtelijk. Hoewel binnen het stelsel, zijn de beleidsvarianten behoorlijk ingrijpend, zoals ook past bij de omvang van de problematiek.

Sommige bouwstenen zijn opgenomen in elke variant (zie Tabel 3). Deze bouwstenen leiden tot meer zekerheid, meer begrijpelijkheid en minder niet-gebruik. Volgens de werkgroep maken deze bouwstenen elke variant beter. Daarom is voor de vergelijkbaarheid ook een basisvariant uitgewerkt bestaande uit de basis bouwstenen. De basisvariant vormt het fundament onder de andere varianten.

Tabel 3: Basisvariant: bouwstenen die zijn opgenomen in elke variant

Algemeen
1. Versterken dienstverlening
Meer zekerheid
6A. Geleidelijke vermogenstoets
Meer begrijpelijkheid
8. Knip in jaar bij partnerschap
9. Drempel kleine bedragen
10A. HT vereenvoudiging
12B. ZT vereenvoudigen verzekerdheid
Verantwoordelijkheidsverdeling
14B. Verplichte gegevens kinderopvang
15. KOT proportioneel terugvorderen
16. Tegengaan niet-gebruik
20. Discretionaire bevoegdheid

Daarnaast bevat elke variant een aantal onderscheidende bouwstenen, weergegeven in Tabel 4. Het gaat om bouwstenen met een grotere impact (zoals overstappen op t-2, op een normhuur of op een maandinkomen) en om bouwstenen die alleen bij een deel van de varianten passen. Uit de analyse blijkt dat de sleutel voor het voorkomen van terugvorderingen en nabetalingen in grote mate ligt bij het scheppen van zekerheid over de inkomensgrondslag. Vandaar dat de verschillende manieren waarop dat mogelijk is de onderscheidende pijlers zijn onder de beleidsvarianten A tot en met D.

Tabel 4: Aanvullende bouwstenen per variant

	A. Afstappen van het actuele inkomen	**B.** Veel meer hulp van de overheid	**C.** Eenvoudiger toeslag op basis van reeds bekende informatie	**D.** Toeslag achteraf op basis van maandinkomen
Meer zekerheid				
2B. t-2 met vangnet (middenvariant)	X			
4A. Maandinkomen definitief achteraf				X
4C. Maandinkomen gemiddeld m-4 m-15			X	
5. Behoudend voorschieten		X		
Meer begrijpelijkheid				
7. Inkomen zonder aftrekposten		X	X	X
10B. HT lineaire afbouw (10A3[1] vervalt)		X	X	X
10C. HT normhuur (10A1 en 10A2 vervallen[2])			X	
11D. KOT doelgroepers		X	X	X
13. HT schrappen voor jongeren			X	
Verantwoordelijkheidsverdeling				
17B. Uitbetalen verzekeraars		X		
17C. Uitbetalen gemeenten		X	X	X
17D. Uitbetalen kinderopvang		X		
18A. Kwijtschelding terugvordering: restschuld		X		
19. Wijzer-met-geld-loket		X		

1) 10A3 (harmoniseren van inkomensafhankelijkheid boven en onder pensioengerechtigde leeftijd) vervalt omdat de lineaire afbouw leeftijdsonafhankelijk is vormgegeven.

2) 10A1(servicekosten schrappen) en 10A2 (harmoniseren aftoppingsgrenzen) vervallen omdat bij genormeerde huren dit geen rol meer speelt.

Het vervolg van dit hoofdstuk bevat per variant een beschrijving en een opsomming van de belangrijkste te verwachten effecten. Daarbij wordt duidelijk dat aan elke variant ook nadelen kleven.

De inkomenseffecten van de varianten zijn beperkt kwantificeerbaar. Veel van de bouwstenen zijn gericht op de onzekerheid rondom de actualiteit, maar dat speelt geen rol in de gebruikelijke koopkrachtberekeningen, zoals die ook door CPB worden gemaakt. Daarin wordt gerekend alsof de definitieve toeslag al berekend kan worden (er is dus geen onzekerheid en er zijn dus geen terugvorderingen of nabetalingen).

Daarnaast kunnen veel van de maatregelen niet goed in de gebruikelijke berekeningen worden meegenomen, waardoor de berekende inkomenseffecten maar een deel van de maatregelen betreffen. Dat betekent ook dat, ondanks dat de varianten budgettair neutraal zijn, de optelsom van maatregelen waarvan inkomenseffecten zijn berekend, niet op 0 sluit. Veelal ontbreken maatregelen die geld kosten, terwijl de dekking wel kan worden vertaald in inkomenseffecten. Daardoor komen de berekende inkomenseffecten overeen met een pakket alsof er bespaard wordt op de toeslagen. Een pakket dat op een besparing uitkomt geeft een negatieve vertekening van de berekende inkomenseffecten, een intensivering geeft juist een positieve vertekening.

Aan de berekende inkomenseffecten kan daarom niet te veel waarde worden gehecht. De inkomenseffecten zijn dan ook niet leidend geweest in het vormgeven van de varianten. Door nadere maatvoering is het in de regel wel mogelijk de inkomensverdeling naar wens te veranderen. Verzachting van de inkomenseffecten zal echter veelal budgettaire gevolgen hebben.

Bij het budgettair neutraal maken van de varianten zijn de kosten naar rato over de toeslagen verdeeld. Bij de basisvariant en variant A is daarbij de huurtoeslag ontzien, omdat de voorgestelde maatregelen al tot een besparing op de huurtoeslag leiden. In de varianten B, C en D komt er geld bij in de huurtoeslag. Er is voor gekozen deze extra kosten niet binnen de huurtoeslag op te vangen, maar over alle toeslagen te verdelen om zo de laagste inkomens enigszins te ontzien.

Zie voor de berekening van inkomenseffecten en de gevolgen van het budgettair neutraal maken bijlage 8.

Voor de volledigheid bevat Tabel 5 een overzicht van de bouwstenen die in geen enkele variant terugkomen. Het gaat om bouwstenen die niet leiden tot een voldoende verbetering en om bouwstenen waarvoor een (beter) alternatief wel is opgenomen in de varianten.

Tabel 5: Bouwstenen die in geen enkele variant zijn opgenomen

	Opgenomen alternatief
Meer zekerheid	
2A. t-2 zonder vangnet	2B
3. Verschuiving toeslagjaar t-1	4C
4B. maandinkomen voorschot m-4	4A en 4C
6B. harmoniseren vermogenstoetsen	6A
Meer begrijpelijkheid	
11A. KOT vast bedrag per uur	14B
11B. KOT vast bedrag per dagdeel	14B

11C. KOT gewerkte uren	-
12A. ZT paar dubbele alleenst. minimum	-
Verantwoordelijkheidsverdeling	
14A. Verplichte gegevenslevering verhuurders	-
17A. Uitbetalen verhuurders	-
18B. Kwijtschelding terugvordering: bij aan het werk gaan	-

7.4 Basisvariant: fundament onder andere varianten

Deze variant gaat uit van het huidige stelsel waarin de bouwstenen met een relatief beperkte, maar positieve, impact geïmplementeerd worden. Deze variant bevat de bouwstenen die ook in alle volgende varianten zijn opgenomen:

- 1: De Belastingdienst gaat verder met het versterken van de dienstverlening door onder andere burgers actiever te attenderen en meer uitleg te geven over de hoogte van de gekregen toeslag of terugvordering. Daarnaast blijven de mogelijkheden voor betalingsregelingen van 24 maanden in stand.
- 6A: In plaats van de huidige vermogenstoetsen komt er een geleidelijke vermogenstoets, waardoor grote terugvorderingen worden voorkomen.
- 8: Bij het aangaan van een partnerschap, hoeft niet meer te worden terugbetaald over de voorafgaande maanden.
- 9: Het terugbetalen van lagere bedragen aan terugvorderingen en nabetalingen wordt gesynchroniseerd met het terugbetalingsbeleid van de inkomstenbelasting. De drempels voor terugbetaling komen daarmee hoger te liggen dan in het huidige stelsel waardoor er minder terugvorderingen en nabetalingen betaald hoeven te worden.
- 10A: De huurtoeslag wordt begrijpelijker onder andere door te harmoniseren tussen leeftijdsgroepen en de servicekosten als grondslag te schrappen.
- 12B: Bij de zorgtoeslag krijgen alle personen die verplicht verzekerd moeten zijn recht op een toeslag, ook als de partner ten onrechte niet verzekerd is.
- 14B: Kinderopvangorganisaties worden verplicht om maandelijks gegevens door te geven aan de Belastingdienst, waardoor de Belastingdienst terugvorderingen kan voorkomen of beperken.
- 15: Grote toeslagschulden worden voorkomen door proportioneel terug te vorderen bij de kinderopvangtoeslag.[56]
- 16: De Belastingdienst krijgt een wettelijke basis om niet-gebruik op te sporen en burgers hierop de attenderen.[57]
- 20: Er komt een discretionaire bevoegdheid voor kwijtschelding bij schrijnende gevallen.

<u>Conclusie effecten basisvariant</u>
Het toeslagenstelsel sluit iets beter aan op het doenvermogen van de burger. Het niet-gebruik daalt. Het probleem van de terugvorderingen neemt af. De budgettaire en inkomenseffecten zijn beperkt. Om deze redenen vormt deze variant de basis voor de overige varianten.

[56] Bouwstenen 14B en 15 zijn onderdeel van het verbetertraject KOT en worden daar momenteel verder onderzocht
[57] Belastingdienst/Toeslagen gaat in de Weging op de Hand uit van een wettelijke basis alleen voor huishoudens die reeds bekend zijn bij Toeslagen omdat zij al een toeslag ontvangen. Bouwsteen 16 gaat verder en betreft een wettelijke basis om niet-gebruik bij alle huishoudens op te sporen.

Effecten merkbaar voor de burger	
Denk- en doenvermogen	De maatregelen leiden tot meer hulp van de Belastingdienst en minder vragen voor de burger. • De burger krijgt meer herinneringen van de Belastingdienst en het wordt makkelijker om ervoor te zorgen dat de toeslagen op de juiste gegevens zijn gebaseerd. • De Belastingdienst heeft door aanlevering van kinderopvang-organisaties meer gegevens en attendeert de burger indien nodig. • De huurtoeslag aanpassingen maken het voor burgers eenvoudiger.
Terugvorderingen en nabetalingen	• Het aantal terugvorderingen neemt naar verwachting af doordat meer voorschotten gebaseerd zijn op de juiste gegevens. • Door tijdig en actief te attenderen op basis van gegevens van kinderopvangorganisaties zullen er naar verwachting 15% minder terugvorderingen in de kinderopvangtoeslag zijn. • Het proportioneel terugvorderen bij de kinderopvangtoeslag zorgt voor minder hoge terugvorderingen. • Het niet meer hoeven terugbetalen bij het aangaan van een partnerschap zorgt voor minder terugvorderingen. • De geleidelijke vermogenstoets zorgt voor een daling van het aantal hoge terugvorderingen, wel zijn er meer lage terugvorderingen. • De verhoging van de drempels voor het daadwerkelijk betalen van kleine bedragen scheelt in de definitieve toekenning circa 300.000 terugvorderingen en 350.000 nabetalingen.
Niet gebruik	Door het actief opsporen en attenderen bij niet-gebruik zal het niet-gebruik naar verwachting dalen.
Zelfstandigen en flexwerkers	Er zijn geen specifieke maatregelen die het voor zelfstandigen en flexwerkers makkelijker maken.
Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt	• In de berekende inkomenseffecten zijn de bouwstenen 6A, 10A2 en 10A3 meegenomen. De inkomenseffecten hiervan zijn beperkt. De geleidelijke vermogenstoets (6A) heeft alleen effect op huishoudens met een positieve box 3 grondslag. De huurtoeslagmaatregelen 10A2 en 10A3 zijn vooral nadelig voor gepensioneerden. Door de toeslagverlagingen die nodig zijn voor de dekking gaan vooral de laagste inkomens er op achteruit. • Het beperken van het niet-gebruik geeft positieve inkomenseffecten

Effecten voor de overheid	
Uitvoeringsconsequenties en juridische houdbaarheid.	De maatregelen vergen een aanzienlijke uitbreiding van de dienstverlening. De meeste maatregelen zijn goed uitvoerbaar en leiden tot een vereenvoudiging van de uitvoering, voorlichting en controles. Uitzondering hierbij is een vereenvoudiging in de huurtoeslag waarbij studenten worden uitgezonderd (10A6) en het opsporen van het niet-gebruik (16). Beiden hebben grotere uitvoeringsconsequenties.
Budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten)	De kosten van de invoering van de maatregelen (inclusief uitvoeringskosten) komen neer op € 0,3 mld. Hiervan zit € 0,3 mld in het beperken van het niet-gebruik. Verder leidt de geleidelijke vermogenstoets tot een intensivering bij de huurtoeslag (€ 0,1 mld) en een besparing bij de zorgtoeslag (€ 0,1 mld) en het kindgebonden budget (€ 0,0 mld). De vereenvoudigingen bij de huurtoeslag zorgen zowel voor extra als voor minder uitgaven, per saldo een besparing van € 0,1 mld. De variant is budgetneutraal gemaakt door de toeslagen te verlagen.

7.5 Variant A. Afstappen van het actuele inkomen

In deze variant zijn de toeslagen niet meer afhankelijk van het actuele inkomen en vermogen, maar van het inkomen en vermogen van twee jaar eerder. Er hoeft geen inkomen meer geschat worden, want normaal gesproken staat het inkomen op t-2 vast door de afhandeling van de inkomstenaangifte. Dit vaststaande inkomen is dan bekend bij de Belastingdienst/Toeslagen. De overige parameters zoals de huur, partner en uren kinderopvang zijn wel actueel en de burger blijft verantwoordelijk voor het doorgeven van wijzigingen in deze grondslagen. Terugvorderingen en nabetalingen op grond van deze grondslagen kunnen dus nog wel voorkomen.

De toeslagen worden minder goed gericht op het actuele inkomen. Huishoudens die meer zijn gaan verdienen, houden nog twee jaar recht op toeslag op basis van hun inkomen van twee jaar daarvoor. Bij een inkomensachteruitgang duurt het twee jaar voordat de toeslagen omhoog gaan. Heeft de burger te maken met een grote inkomensterugval (meer dan 20%), dan kan hij of zij gebruik maken van de vangnetregeling. De burger dient de vangnetregeling zelf aan te vragen. Als hij of zij als gevolg van de inkomensdaling in de bijstand belandt, informeert de gemeente de burger over de mogelijkheid van het vangnet. Vraagt de burger het vangnet niet aan, maar heeft hij of zij hier wel recht op, dan ontvangt de burger deze achteraf bij de definitieve vaststelling.

Toelichting vangnet
Bij de overstap van het actuele inkomen op een ouder vastgesteld inkomen kunnen huishoudens in financiële problemen komen wanneer hun inkomen (sterk) gedaald is. Door een vangnet in te stellen kan dit probleem ondervangen worden. In het vangnet wordt weer aangesloten bij het actuele inkomen, waardoor de onzekerheid rondom het actuele inkomen weer terugkomt.

Voor dit IBO zijn 3 opties voor een vangnetregeling uitgewerkt (zie fiche 2B). In alle opties is gekozen voor een uitwerking waarbij iedereen die gedurende het jaar zelf het vangnet aanvraagt, ook in het vangnet komt. Bij DT wordt dan vastgesteld of er inderdaad recht was op het vangnet. Ook wanneer geen vangnet is aangevraagd, maar wel aan de vangnetvoorwaardes voldaan is, wordt bij DT het vangnet toegekend. Voordeel van deze keuzes is dat gedurende het jaar geen check nodig is bij een vangnetaanvraag, waardoor de uitvoeringskosten beperkt zijn. En door bij DT ambtshalve toe te kennen wordt voorkomen dat iedereen voor de zekerheid het vangnet aanvraagt. Anderzijds betekent geen check op de aanvraag ook dat het risico dat er geen recht op het vangnet is volledig bij de burger wordt gelegd.

Hoe groter het aantal huishoudens in het vangnet des te hoger de kosten, maar ook hoe kleiner het vangnet hoe minder huishoudens beschermd zijn bij een (sterke) inkomensdaling. In beleidsvariant A is de vangnetoptie opgenomen die qua kosten en aantal huishoudens tussen de andere twee opties in ligt. Huishoudens komen in deze optie in het vangnet als het inkomen minimaal 20% gedaald is.

Omdat het actuele inkomen pas bekend is na afloop van het jaar, is er net als in het huidige systeem gedurende het jaar onzekerheid over het recht op het vangnet. Bij de vangnetvoorwaarde van minimaal 20% inkomensdaling kan de terugvordering als gevolg van een foutieve inschatting groter zijn dan in het huidige systeem.

Conclusie effecten variant A:
Een variant met het inkomen uit t-2 is mogelijk en leidt in potentie tot veel minder terugvorderingen. De burger hoeft lopende het jaar geen inkomenswijzigingen meer door te geven en de onzekerheid over de hoogte van de toeslagen neemt af. Echter, om huishoudens met een sterk dalend inkomen te ondersteunen, is een vangnet nodig. Een vangnet herintroduceert de bestaande complexiteit en onzekerheid voor een kwetsbare groep en creëert nieuwe onzekerheid. De meeste huishoudens ontvangen een lagere toeslag vanwege de kosten van het vangnet. Huishoudens met een (sterk) stijgend inkomen ontvangen hogere toeslagen.

De geïnterviewde burgers hebben een sterke behoefte aan meer zekerheid over het toeslagbedrag, maar ook behoefte aan toeslagen die gebaseerd zijn op de actuele situatie. Na een eerste positieve reactie werd het nadeel van het berekenen in het verleden door de geïnterviewden zwaarder gewogen.

Effecten merkbaar voor de burger	
Denk- en doenvermogen	De burger wordt ontlast. Hij blijft weliswaar zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van toeslagen, maar de onzekerheid rond de inkomens/vermogensschatting vervalt én het is niet meer nodig om inkomens- of vermogenswijzingen gedurende het jaar door te geven. Dit geldt in mindere mate voor de zelfstandigen, daarvan zijn de aangiftes van t-2 niet altijd tijdig afgerond. De verantwoordelijkheid ten aanzien van het doorgeven van andere wijzigingen blijft bij de burger. Wel ontstaat er nieuwe onduidelijkheid over het vangnet dat de burger zelf aan moet vragen om hier gedurende het jaar een beroep op te kunnen doen. Bij het vangnet komt ook de onzekerheid over het actuele inkomen weer terug. Deze variant is niet gericht op de actuele situatie van de burger, maar op de situatie van twee jaar ervoor. Dit kan bij een lichte inkomensdaling (geen recht op vangnet) leiden tot financiële stress. Ook maakt dit het mogelijk lastiger te begrijpen waar de hoogte van de toeslag op gebaseerd is (de burger verliest gevoel van controle).
Terugvorderingen en nabetalingen	Door het vaststaande karakter neemt het risico op terugvorderingen af. Bij de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget vervallen bijna alle terugvorderingen in DT fase. Door uit te gaan van het inkomen van twee jaar geleden vervalt bij de kinderopvangtoeslag circa 65% van de terugvorderingen in DT fase. Er komen nieuwe terugvorderingen vanuit het vangnet. Hierbij komt dat een (kleine) afwijking in het actuele inkomen, als dat ertoe leidt dat de inkomensdaling minder dan 20% is, betekent dat de burger alsnog geen recht heeft op het vangnet en een groot bedrag moet terugbetalen.
Niet gebruik	Doordat de burger meer zekerheid krijgt over de inkomensgrondslag van de toeslag zou dit mogelijk het niet gebruik verlagen omdat de angst voor een terugvordering minder is.
Zelfstandigen en flexwerkers	Ook flexwerkers zijn ten aanzien van zekerheid over hun inkomen gebaat bij deze maatregel. Echter, voor zelfstandigen is twee jaar terugkijken kort en biedt deze maatregel nauwelijks extra zekerheid over het toetsingsinkomen. Voor hen draagt de maatregel dus niet bij aan het beperken van terugvorderingen.
Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt	• Er zijn geen extra maatregelen in de berekende inkomenseffecten ten opzichte van de basisvariant. Wel zijn de totale kosten van variant A hoger, waardoor de toeslagen meer verlaagd moeten worden voor de dekking. Dit geeft negatievere inkomenseffecten voor alle toeslagontvangers dan in de basisvariant. • Positieve inkomenseffecten voor huishoudens met een (sterk) stijgend inkomen omdat de toeslag nog is gebaseerd op het eerdere lagere inkomen.

	• Negatieve inkomenseffecten voor huishoudens met een inkomen dat daalt met minder dan 20% omdat de toeslagen nog zijn gebaseerd op het eerdere hogere inkomen.

Effecten voor de overheid	
Uitvoeringsconsequenties en juridische houdbaarheid.	Voor de uitvoering is de overgang op t-2 in beginsel een verbetering in de zin dat er veel minder terugvorderingen zijn. Grote complicerende factor is de instelling van een vangnet. De harde grens kan bovendien kwetsbaar zijn en grote terugvorderingen veroorzaken. Om die reden geeft de Belastingdienst de voorkeur aan een vangnet voor iedereen met een inkomensdaling.
Budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten)	Het vangnet leidt tot € 0,3 mld aan meerkosten ten opzichte van de basisvariant. De variant is budgetneutraal gemaakt door de toeslagen generiek te verlagen, waarbij de huurtoeslag is ontzien.

7.6 Variant B. Veel meer hulp van de overheid

Bij deze variant blijft het stelsel gebaseerd op het actuele inkomen en vermogen. De overheid gaat de burger echter zo veel mogelijk helpen om terugvorderingen te voorkomen. Hiervoor worden in aanvulling op de basisvariant de volgende maatregelen getroffen:

- 5C1: De Belastingdienst/Toeslagen schiet standaard voorzichtiger voor door 90% van het berekende voorschot uit te keren. De resterende 10% vormt dan een buffer bij de definitieve toekenning. De toeslagontvanger kan dit overigens zelf terugzetten naar 100% uitkeren.
- 7: De toeslagen worden gebaseerd op het bruto-inkomen voor aftrekposten. Dit maakt het inkomen voor mensen met loon of een uitkering gemakkelijker te schatten. Ook de Belastingdienst kan wijzigingen gemakkelijker afleiden op basis van de polis administratie.
- 10B: De inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag wordt sterk vereenvoudigd door invoering van een lineaire afbouw vanaf WML in plaats van de huidige ingewikkelde kwadratische formule.
- 11 D: Gebruikt de burger kinderopvang en werkt hij of zij niet (doelgroeper), dan kan hij of zij voortaan terecht bij de gemeente.[58]
- 17C: Op verzoek van de burger kan de toeslag ook worden overgemaakt naar een rekening voor vaste lasten bij de gemeente, zodat de gemeente de burger kan helpen bij het houden van overzicht.
- 17B en 17D: Ook is het mogelijk de zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag direct over te maken naar de zorgverzekeraar, respectievelijk de kinderopvangorganisatie. Het gaat hier om de vrijwillige variant, waarbij burgers zelf de keuze krijgen om de toeslag direct te laten overmaken.
- 18A: Na een betalingsregeling worden restschulden kwijtgescholden.
- 19: Heeft de burger hulp nodig bij het aanvragen van toeslagen of bij het doorgeven van wijzigingen, dan kan hij of zij bellen met de Belastingtelefoon of even langslopen bij het Wijzer-met-geld-loket van de gemeente.

<u>Conclusie effecten variant B</u>
Een variant met meer hulp van de overheid en standaard behoudender voorschieten maakt het in potentie mogelijk de bestaande complexiteit enigszins te ondervangen. Het wordt gemakkelijker voor huishoudens om wijzigingen door te geven en de

[58] Er is in het IBO traject wel gesproken met diverse gemeentelijke instellingen. Dit specifieke voorstel is echter niet afgestemd. De werkgroep beseft zich dat hier consequenties aan zitten waar in de uitwerking rekening mee gehouden moet worden.

onzekerheid over de ontvangen toeslagen neemt af. Terugvorderingen nemen af en nabetalingen nemen toe. Dit sluit aan bij het gedragsinzicht dat mensen verlies zwaarder wegen dan winst. Wel betekent standaard behoudender voorschieten dat huishoudens in eerste instantie minder toeslag ontvangen (tenzij zij dit zelf bijstellen) en dus minder kunnen besteden. Ook de toegankelijkheid van het stelsel voor huishoudens met een laag inkomen, komt door de maatregel mogelijk in het geding.

Uit de interviews met burgers bleek dat met name lage inkomens graag 100% voorschot ontvangen, enerzijds omdat ze anders moeilijker rond zouden komen, anderzijds vanwege onzekerheid over de vraag of die 10% nog wel zou volgen. Er is in de gesprekken niet besproken dat burgers de standaard instelling van 90% konden wijzigen naar 100%. De geïnterviewden die een buffer wilden en het systeem begrepen, schatten overigens hun inkomen zelf al aan de hoge kant in om terugvorderingen te voorkomen.

Effecten merkbaar voor de burger	
Denk- en doenvermogen	• Het wordt voor de burger makkelijk om het inkomen te schatten omdat aftrekposten niet meer meetellen (sluit beter aan bij de gegevens op het loonstrookje). • De vereenvoudiging van de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag maakt de gevolgen van inkomensstijgingen voorspelbaarder. • Voor de doelgroepers geldt de overgang naar de gemeente dat deze mogelijk makkelijker te benaderen is en eerder kan signaleren wanneer er veranderingen zijn ten aanzien van rechten. Bij de burger is het wellicht onduidelijk dat hij of zij bij verschillende loketten terecht kan voor hulp. • Directe uitbetaling aan zorgverzekeraar, kinderopvangorganisatie of gemeente kan leiden tot verlaging van de mentale lasten. Daar staat tegenover dat burgers autonomie uit handen moeten geven en hier niet altijd voor voelen. • De mogelijkheid van kwijtschelding van restschulden geeft duidelijkheid en vermindert financiële stress. Daar staat tegenover dat dit "slecht" gedrag in de hand werkt. • De burger kan terecht bij Wijzer-met-geld-loketten voor hulp en vragen
Terugvorderingen en nabetalingen	• Het standaard inhouden van de laatste 10% leidt naar verwachting tot een afname van 33% tot 50% van het aantal terugvorderingen. Er zullen meer nabetalingen ontstaan. Gedragswetenschap laat zien dat veel mensen de default volgen. • De bedragen van de hoge terugvorderingen worden iets lager, het aantal hoge terugvorderingen neemt nauwelijks af. • Bij de kinderopvangtoeslag neemt het aantal hoge terugvorderingen af, door rol gemeenten voor doelgroepers. • Het rechtstreeks uitbetalen aan zorgverzekeraar, kinderopvangorganisatie of gemeente zou de prikkel om wijzigingen door te geven kunnen verminderen (er is geen zicht meer op een maandelijkse toeslag). Dit levert meer en bovendien gecompliceerdere terugvorderingen op.
Niet gebruik	Geen aanvullende maatregelen tov basisvariant.
Zelfstandigen en flexwerkers	Geen aparte effecten voor deze groepen.
Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt	• In de berekende inkomenseffecten zijn bovenop de basisvariant de maatregelen 7 en 10B meegenomen en is 10A3 vervallen. Het niet langer meetellen van aftrekposten voor de toeslagen (7) werkt heel stevig door op de toeslagen en raakt vooral midden en hogere inkomens (mensen met zelfstandigenaftrek of hypotheekrenteaftrek vooral). De lineaire afbouw in de huurtoeslag (10B) is vormgegeven als een intensivering van de huurtoeslag en geeft bij een deel van de

	laagste inkomens positieve inkomenseffecten. Door de toeslagverlagingen die nodig zijn voor de dekking van het pakket gaan vooral de laagste inkomens er op achteruit. • Het recht bezien over het jaar wijzigt door het behoudender voorschieten niet, maar huishoudens ontvangen gedurende het jaar wel een lagere toeslag, tenzij zij dit dus zelf aanpassen. Behoudender voorschieten verlaagt de betaalbaarheid en toegankelijkheid van het stelsel voor huishoudens met een lager inkomen. Zeker als zij meerdere toeslagen ontvangen. • De lineaire afbouw van de huurtoeslag vanaf WML heeft naar verwachting een negatief arbeidsaanbodeffect, omdat door de hogere inkomensondersteuning (extra) werken minder aantrekkelijk wordt. Het niet langer meetellen van de aftrekposten voor toeslagen heeft vanwege de lagere inkomensondersteuning juist een positief arbeidsaanbodeffect.

Effecten voor de overheid	
Uitvoeringsconsequenties en juridische houdbaarheid.	• 90% voorschotten kan tot extra vragen/klachten leiden bij de Belastingtelefoon. Het kan zijn dat burgers niet weten dat ze de 90% zelf aan kunnen passen. • Overgang naar inkomen zonder aftrekposten zorgt voor disharmonisatie van inkomensbegrippen. Dit leidt tot een aanzienlijke stijging van de uitvoeringskosten. Dit nadeel zou naar verwachting ondervangen kunnen worden door de aftrekposten om te zetten in heffingskortingen (buiten de scope van dit IBO). • Het inkomensbegrip zonder aftrekposten maakt intensiever gebruik van de polis administratie voor looninkomen en uitkeringen mogelijk. • Het rechtstreeks uitbetalen aan zorgverzekeraars, kinderopvangorganisaties of gemeenten, of het overdragen van doelgroepers aan gemeenten maakt dat er meer partijen bij de toeslagen betrokken zijn, hetgeen de uitvoering kan compliceren, zeker bij fluctuerende toeslagen. Een extra uitdaging voor de implementatie is het grote aantal gemeenten en kinderopvangorganisaties.
Budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten)	• Behoudender voorschieten leidt in het eerste jaar tot een niet-beoogde budgettaire besparing. Structureel heeft het geen effect. • Ten opzichte van de basisvariant treedt een besparing op door de overstap op een inkomensbegrip zonder aftrekposten (circa € 0,8 mld.). Daartegenover staat onder meer een intensivering in de huurtoeslag (€ 0,7 mld) door de lineaire afbouw vanaf WML. • Uitvoeringskosten voor gemeenten en inrichting Wijzer-met-geld-loketten zijn niet meegenomen.

7.7 Variant C. Eenvoudiger toeslag op basis van reeds bekende informatie

Deze variant is gericht op een vereenvoudigingsslag voor de burger. De burger vraagt heel gemakkelijk toeslagen aan en is vervolgens grotendeels verlost van de administratieve lasten en onzekerheid van het huidige toeslagenstelsel. Eenvoudigere grondslagen maken het de Belastingdienst mogelijk om maandelijks een zo goed mogelijke toeslag definitief uit te keren. De kinderopvangtoeslag leent zich minder goed voor een vereenvoudigd stelsel. Voor deze toeslag kan nog sprake zijn van terugvorderingen als het gebruik lager blijkt op basis van wat door de kinderopvangorganisatie is doorgegeven.

In aanvulling op de basisvariant worden de volgende maatregelen genomen:

- 4C: De Belastingdienst/Toeslagen bepaalt iedere maand het inkomen vóór aftrekposten (fiche 7) op basis van het vastgestelde inkomen uit de polisadministratie (afkomstig van de werkgever/uitkeringsinstantie) over de periode van 4 tot en met 15 maanden geleden. De burger ontvangt de toeslag maandelijks en er is geen risico dat de burger de toeslag terug moet betalen voor inkomenswijzigingen (behoudens misbruik). De huidige kinderopvangtoeslag leent zich minder goed voor een vereenvoudigde toeslag (zie fiches 11A en 11B). Voor deze toeslag gaat de Belastingdienst/Toeslagen uit van het door de kinderopvangorganisatie doorgegeven gebruik. De kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd als voorschot in de maand zelf, met een definitieve afrekening vier of vijf maanden later.
- 10B: De inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag wordt sterk vereenvoudigd door invoering van een lineaire afbouw vanaf WML in plaats van de huidige ingewikkelde kwadratische formule.
- 10C: Een deel van de parameters in de huurtoeslag wordt 'gestandaardiseerd'. Zo gebruikt de Belastingdienst een standaardhuur die hoort bij de huishoudsituatie van de aanvrager. De hoogte van de inkomensondersteuning wordt hierdoor minder gericht op de feitelijke uitgaven. Als de burger in een relatief dure huurwoning woont, betaalt hij of zij het verschil zelf. Als de burger juist relatief goedkoop huurt, mag hij of zij het verschil houden.[59]
- 11D: Gebruikt de burger kinderopvang en werkt hij of zij niet (doelgroepers), dan kan hij of zij voortaan terecht bij de gemeente.
- 13: Jongeren tot 23 jaar hebben geen recht op huurtoeslag, waarbij Wajongers en jongeren met kinderen zijn uitgezonderd.
- 17C: Op verzoek van de burger kan de toeslag ook worden overgemaakt naar een rekening voor vaste lasten bij de gemeente, zodat de gemeente kan helpen bij het houden van overzicht.

<u>Conclusie effecten variant C</u>
Het stelsel wordt voor de meeste burgers makkelijker, omdat ze geen wijzigingen in inkomen, vermogen of andere grondslagen meer door hoeven te geven. Voor zelfstandigen is de variant niet werkbaar omdat hun inkomen niet in de polisadministratie staat. Hier zou nog een oplossing voor moeten worden gevonden. De inkomensondersteuning bij de huurtoeslag wordt minder gericht op feitelijke uitgaven en veranderingen in het inkomen werken minder snel door in de hoogte van de toeslagen. Voor de meeste toeslagontvangers blijven de toeslagen in de buurt van de actualiteit door de maandsystematiek en aansluiting bij de polis administratie. Door steeds naar twaalf maandinkomens te kijken, worden fluctuaties in de toeslag voorkomen. Voor zelfstandigen raakt de actualiteit wel verder uit zicht.

Uit de interviews met burgers bleek dat zij sterke behoefte hebben aan meer zekerheid, maar ook aan toeslagen gebaseerd op de actuele situatie (ook zelfstandigen) en aan een vast maandelijks bedrag. Bovendien wilde geïnterviewden graag de berekeningen van de Belastingdienst/Toeslagen kunnen controleren. Het normeren van de huur werd door een deel als eerlijker gezien en door een ander deel als minder eerlijk en als belemmering om naar een duurdere woning te verhuizen.

[59] Dit is deels in lijn met de huidige vormgeving van de huurtoeslag waarin, middels de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens, bij een hogere huur er een kleiner deel van de huur 'vergoed' wordt in de huurtoeslag.

Effecten merkbaar voor de burger	
Denk- en doenvermogen	• De burger hoeft in principe alleen nog wijzigingen in de huishoudsamenstelling door te geven. Wel blijft de burger verantwoordelijk voor de correctheid van de gegevens. • De wijze van berekenen (jaarinkomen gebaseerd op inkomen van 4 tot 15 maanden geleden) maakt het wel ingewikkeld voor de burger om de berekening zelf te kunnen controleren. • Directe uitbetaling aan gemeente kan leiden tot verlaging van de mentale lasten. Daar staat tegenover dat burgers autonomie uit handen moeten geven en hier niet altijd voor voelen. • De vereenvoudiging van de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag maakt de gevolgen van inkomensstijgingen voorspelbaarder. • Voor de doelgroepers geldt de overgang naar de gemeente dat deze groep mogelijk makkelijker te benaderen is en de gemeente eerder kan signaleren wanneer er veranderingen zijn ten aanzien van rechten. Bij de burger is het wellicht onduidelijk dat hij of zij bij verschillende loketten terecht kan voor hulp.
Terugvorderingen en nabetalingen	• Een stuk minder terugvorderingen, behalve bij misbruik en als het gebruik van kinderopvang lager blijkt op basis van de gegevens die zijn doorgegeven door de kinderopvangorganisatie. • Bij de kinderopvangtoeslag neemt het aantal hoge terugvorderingen af, door rol gemeenten voor doelgroepers.
Niet gebruik	Door vereenvoudiging zal het niet gebruik als gevolg voor de angst voor terugvorderingen mogelijk dalen.
Zelfstandigen en flexwerkers	Het inkomen van zelfstandigen staat niet in de polis administratie, hier moet in de uitwerking nog een alternatief voor gevonden worden.
Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt	• In de statische koopkracht zijn bovenop de basisvariant de maatregelen 4C (deels), 7, 10B en 10C meegenomen en zijn 10A2 en 10A3 vervallen. Bij het overgaan op maandinkomen (4C) telt box 3 niet langer mee in het toetsingsinkomen voor de toeslagen, dit onderdeel is meegenomen en geeft voor een kleine groep beperkte positieve inkomenseffecten. Het niet langer meetellen van aftrekposten voor de toeslagen (7) werkt heel stevig door op de toeslagen en raakt vooral midden en hogere inkomens (mensen met zelfstandigenaftrek of hypotheekrenteaftrek vooral). De lineaire afbouw in de huurtoeslag (10B) is vormgegeven als een intensivering van de huurtoeslag en geeft een deel van de laagste inkomens positieve inkomenseffecten. Ook het normeren van de huren (10C) is vormgegeven als intensivering met overwegend positieve inkomenseffecten voor de laagste inkomens. Er is wel veel spreiding in de inkomenseffecten: er is voordeel bij een relatief lage huur en nadeel bij een relatief hoge huur. Voor jongeren, uitgezonderd Wajongers en jongeren met kinderen, vervalt de huurtoeslag volledig wat grote negatieve inkomenseffecten kan geven. Door de toeslagverlagingen die nodig zijn voor de dekking van het pakket gaan vooral de laagste inkomens er op achteruit. • Betaling is ten opzichte van huidige situatie (voorschot in de maand ervoor) één maand later. Er is een beperkte leenfaciliteit bij het aanvragen van een toeslag en bij het doorgeven van wijzigingen (denk aan hoge bedragen kinderopvang). • De lineaire afbouw van de huurtoeslag vanaf WML heeft naar verwachting per saldo een negatief arbeidsaanbodeffect, het positieve effect van het later beginnen met de afbouw saldeert met het effect dat door de hogere inkomensondersteuning (extra) werken minder aantrekkelijk wordt. Het niet langer meetellen van de aftrekposten voor toeslagen heeft vanwege de lagere inkomensondersteuning juist een positief arbeidsaanbodeffect.

Effecten voor de overheid	
Uitvoeringsconsequenties en juridische houdbaarheid.	• De overgang naar een maandtoeslag is zeer ingrijpend voor de uitvoering. De Belastingdienst geeft aan dat het zeer complex is en dat iets moet worden bedacht voor zelfstandigen. Doordat de polis administratie niet bruikbaar is voor zelfstandigen, kan ongelijkheid ontstaan. • Overgang naar inkomen zonder aftrekposten zorgt voor disharmonisatie van inkomensbegrippen. Dit leidt tot een aanzienlijke stijging van de uitvoeringskosten. Dit nadeel zou naar verwachting ondervangen kunnen worden door de aftrekposten om te zetten in heffingskortingen (buiten de scope van dit IBO). • Het inkomensbegrip zonder aftrekposten maakt intensiever gebruik van de polisadministratie voor looninkomen en uitkeringen mogelijk. • De grondslagen worden veel eenvoudiger en er zijn veel minder terugvorderingen en nabetalingen. Er zijn minder mogelijkheden voor fraude. • Het rechtstreeks uitbetalen aan gemeenten, of het overdragen van doelgroepen aan gemeenten maakt het stelsel ingewikkelder. Een extra uitdaging voor de implementatie is het grote aantal gemeenten.
Budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten)	• Bij invoering zijn de uitgaven de eerste maand lager, vanwege de betaling in de maand zelf in plaats van de voorafgaande. • Ten opzichte van de basisvariant treedt een besparing op door een inkomensbegrip zonder aftrekposten (orde € 0,8 mld.). Daartegenover staan een intensivering in de huurtoeslag door de afbouw met een rechte lijn vanaf WML (€ 0,8 mld.) en het normeren van de huur (€ 0,3 mld.). • Uitvoeringskosten voor gemeenten zijn niet meegenomen.

7.8 Variant D. Toeslag achteraf op basis van maandinkomen

Deze variant is gericht op meer zekerheid en begrijpelijkheid voor de burger. De burger moet de toeslag zelf aanvragen en geeft zelf wijzigingen van tevoren door. De Belastingdienst betaalt uit nadat alle grondslagen voor de betreffende maand zijn vastgesteld. Gebruikt de burger kinderopvang en werkt hij of zij niet (doelgroepers), dan kan hij of zij voortaan terecht bij de gemeente.

Variant D bestaat uit de basisvariant en de volgende bouwstenen:

- 4A: De burger krijgt voortaan enkele maanden na afloop van iedere maand een toeslag uitgekeerd. Niet meer als voorschot, maar achteraf en direct definitief. Terugvorderingen en nabetalingen behoren tot het verleden. De hoogte van de maandelijkse toeslag hangt voor de meeste burgers af van het inkomen in de betreffende maand volgens de polis administratie (afkomstig van de werkgever/uitkeringsinstantie). Dit is het inkomen vóór aftrekposten (bouwsteen 7). Betaling is ten opzichte van huidige situatie vijf of zes maanden later. Er is een leenfaciliteit bij het aanvragen van een toeslag en bij het doorgeven van wijzigingen. De lening wordt in termijnen verrekend met de toeslag of teruggevorderd als blijkt dat er uiteindelijk geen recht op toeslag bestaat.
- 10B: De inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag wordt sterk vereenvoudigd door invoering van een lineaire afbouw vanaf WML in plaats van de huidige ingewikkelde kwadratische formule.
- 11D: Gebruikt de burger kinderopvang en werkt hij of zij niet (doelgroepers), dan kan hij of zij voortaan terecht bij de gemeente.
- 17C: Op verzoek van de burger kan de toeslag ook worden overgemaakt naar een rekening voor vaste lasten bij de gemeente, zodat de gemeente kan helpen bij het houden van overzicht.

Conclusie effecten variant D
Een overgang op een maandtoeslag kan in potentie de onzekerheid wegnemen en toch dicht bij de actualiteit blijven. De prijs van zekerheid is dat de betaling vijf tot zes maanden later plaatsvindt dan in de huidige situatie en dat er sprake is van steeds fluctuerende toeslagbedragen. Een leenfaciliteit kan helpen om deze periode te overbruggen, maar leidt tot een nieuw risico op terugvorderingen. De toeslagbedragen zullen per maand fluctueren hetgeen kan leiden tot onbegrip en uitdagingen voor flexwerkers. Bovendien is de periode van een aantal maanden terugkijken te kort voor zelfstandigen om zekerheid te hebben over de inkomensgrondslag.

Uit de interviews met burgers bleek dat zij sterke behoefte hebben voor meer zekerheid, maar ook behoefte hebben aan toeslagen gebaseerd op de actuele situatie (ook zelfstandigen) en aan een bedrag dat elke maand ongeveer hetzelfde is. De termijn van vijf tot zes maanden werd als lang gezien.

Effecten merkbaar voor de burger	
Denk- en doenvermogen	• Burgers hoeven voortaan geen inkomen of inkomenswijzigingen meer door te geven. • Dat de grondslagen allemaal dezelfde maand betreffen, kan bijdragen aan de begrijpelijkheid. • De vertraging in de uitkering en het feit dat de toeslagen per maand sterk kunnen gaan verschillen, geeft nieuwe onzekerheid. En is mogelijk een stijging van de mentale lasten omdat vier maanden vooruit gedacht moet worden. • Directe uitbetaling aan gemeente kan leiden tot verlaging van de mentale lasten. Daar staat tegenover dat burgers autonomie uit handen moeten geven en hier niet altijd voor voelen. • De vereenvoudiging van de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag maakt de gevolgen van inkomensstijgingen voorspelbaarder. • Voor de doelgroepers geldt de overgang naar de gemeente dat deze groep mogelijk makkelijker te benaderen is en de gemeente eerder kan signaleren wanneer er veranderingen zijn ten aanzien van rechten. Bij de burger is het wellicht onduidelijk dat hij of zij bij verschillende loketten terecht kan voor hulp.
Terugvorderingen en nabetalingen	• Er zijn geen terugvorderingen en nabetalingen meer. De optionele lening om de eerste maanden te overbruggen moet wel worden terugbetaald. • Bij de kinderopvangtoeslag neemt het aantal hoge terugvorderingen ook op een andere manier af, door rol gemeenten voor doelgroepers
Niet gebruik	Door vereenvoudiging zal het niet gebruik als gevolg voor de angst voor terugvorderingen mogelijk dalen. Wel blijkt uit de gesprekken dat geïnterviewden huiverig zijn voor het aangaan van de overbruggingslening.
Zelfstandigen en flexwerkers	Het inkomen van zelfstandigen staat niet in de polisadministratie, hier moet in de uitwerking nog een alternatief voor gevonden worden.
Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt	• In de berekende inkomenseffecten zijn bovenop de basisvariant de maatregelen 4A (deels), 7 en 10B meegenomen en is 10A3 vervallen. Bij het overgaan op maandinkomen (4A) telt box 3 niet langer mee in het toetsingsinkomen voor de toeslagen, dit onderdeel is meegenomen en geeft voor een kleine groep beperkte positieve inkomenseffecten. Het niet langer meetellen van aftrekposten voor de toeslagen (7) werkt heel stevig door op de toeslagen en raakt vooral midden en hogere inkomens (mensen met zelfstandigenaftrek of hypotheekrenteaftrek vooral). De lineaire afbouw in de huurtoeslag (10B) is vormgegeven als een intensivering van de huurtoeslag en geeft een deel van de laagste inkomens positieve inkomenseffecten. Door de toeslagverlagingen die nodig zijn voor de dekking van het pakket gaan vooral de laagste inkomens er op achteruit.

	• De hoogte van de toeslag kan per maand sterk gaan verschillen (met een vertraging volgend op wisselende maandinkomsten, bijvoorbeeld door vakantiegeld, overwerk en eindejaarsuitkeringen). • Huishoudens met hetzelfde jaarinkomen kunnen door een andere verdeling over maanden een ander gemiddeld toeslagbedrag krijgen. • Betaling is ten opzichte van huidige situatie (voorschot in de maand ervoor) vijf of zes maanden later. Er is een leenfaciliteit bij het aanvragen van een toeslag en bij het doorgeven van wijzigingen (denk aan hoge bedragen kinderopvang). • De lineaire afbouw van de huurtoeslag vanaf WML heeft naar verwachting een negatief arbeidsaanbodeffect, omdat door de hogere inkomensondersteuning (extra) werken minder aantrekkelijk wordt. Het niet langer meetellen van de aftrekposten voor toeslagen heeft vanwege de lagere inkomensondersteuning juist een positief arbeidsaanbodeffect.

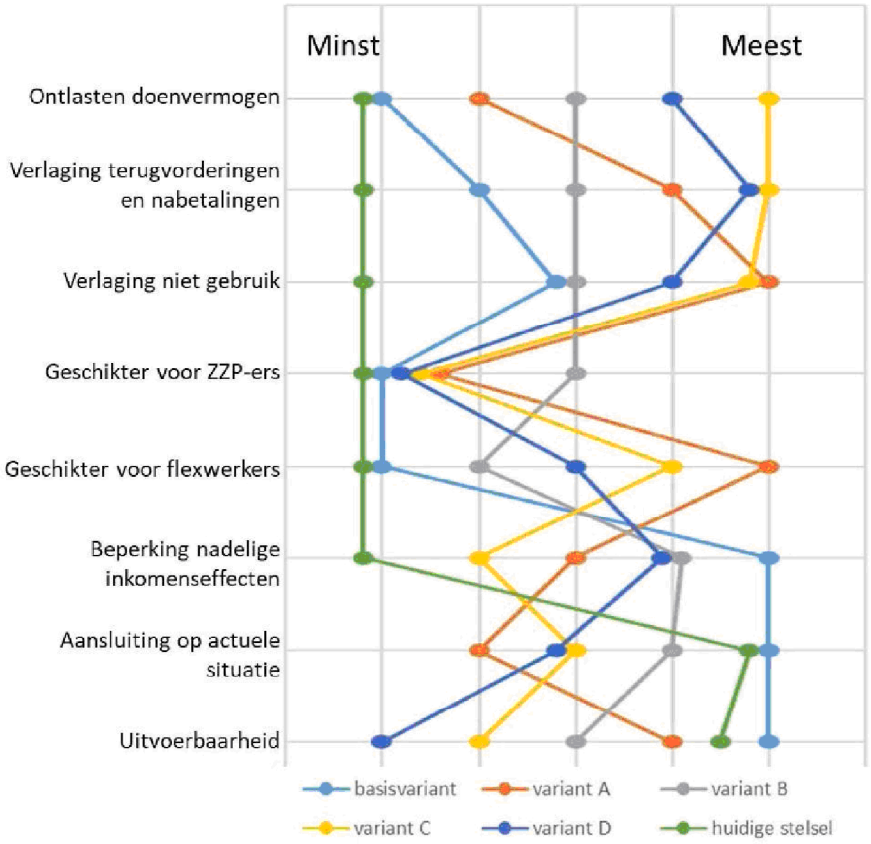
Effecten voor de overheid	
Uitvoeringsconsequenties en juridische houdbaarheid.	• De overgang naar een maandtoeslag is zeer ingrijpend en zal tot een forse stijging van de uitvoeringskosten leiden. De Belastingdienst geeft aan dat het zeer complex is en dat iets moet worden bedacht voor zelfstandigen. Doordat de polisadministratie niet bruikbaar is voor zelfstandigen, kan ongelijkheid ontstaan. • Dat de toeslagen met een vertraging sterk gaan fluctueren (bv vakantiegeld in mei leidt tot een veel lagere toeslaguitbetaling in september) zal veel vragen oproepen. • Overgang naar inkomen zonder aftrekposten zorgt voor disharmonisatie van inkomensbegrippen en maakt de regeling complexer. Dit leidt tot een aanzienlijke stijging van de uitvoeringskosten. Dit nadeel zou naar verwachting ondervangen kunnen worden door de aftrekposten om te zetten in heffingskortingen (buiten de scope van dit IBO). • Het inkomensbegrip zonder aftrekposten maakt intensiever gebruik van de polisadministratie voor looninkomen en uitkeringen mogelijk. • Het rechtstreeks uitbetalen aan gemeenten, of het overdragen van doelgroepen aan gemeenten maakt het stelsel ingewikkelder. Een extra uitdaging voor de implementatie is het grote aantal gemeenten.
Budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten)	• Bij invoering zijn de uitgaven in de eerste vijf of zes maanden lager, omdat betaling vier of vijf maanden na afloop is en niet in de voorafgaande maand. • Ten opzichte van variant 0 treedt een besparing op door de overstap op een inkomensbegrip zonder aftrekposten (orde € 0,8 mld.). Daartegenover staan een intensivering in de huurtoeslag (€ 0,8 mld.) door de afbouw met een rechte lijn vanaf WML. • Uitvoeringskosten voor gemeenten zijn niet meegenomen.

7.9 Conclusies

Op basis van de analyse concludeert de werkgroep dat een beweging richting meer zekerheid en eenvoud in het huidige toeslagenstelsel gewenst is. Dit gaat echter ten koste van gerichtheid en tijdigheid.

De uitwerking van de bouwstenen en de varianten laat volgens de werkgroep goed zien dat er in het huidige stelsel inderdaad maatregelen genomen kunnen worden ter verbetering en vereenvoudiging van het stelsel, maar dat voor elke maatregel een 'prijs' moet worden betaald.. Dit leidt tot de conclusie dat geen van de varianten duidelijk beter is. Dit is visueel gemaakt in onderstaande figuur waarin de huidige situatie en de varianten gerangschikt zijn op de doelstellingen van dit IBO.

Figuur 23: Rangschikking varianten op de gewenste effecten



De maatregelen benoemd in de basisvariant dragen bij aan een hoognodige vereenvoudiging van het toeslagenstelsel en versterking van de dienstverlening en de werkgroep moedigt ten zeerste aan deze maatregelen te implementeren. Deze maatregelen zijn echter onvoldoende om de volledige problematiek van terugvorderingen en nabetalingen en niet-gebruik in zijn geheel op te lossen. Daar zijn verdergaande keuzes voor nodig. De werkgroep heeft gepoogd die voor te leggen in de vorm van de beleidsvarianten A tot en met D, maar komt tot de conclusie dat er in het huidige stelsel geen ideale oplossing is voor de huidige problematiek.

De varianten zijn ook voorgelegd aan een burgerpanel. Dit geeft een indicatie dat burgers een groot belang hechten zekerheid, maar zij waren in zeer beperkte mate bereid in te leveren op gerichtheid en met name tijdigheid. Het werken in de actualiteit komt echter het inzicht in de opbouw van de toeslag ten goede en dus de begrijpelijkheid.

De werkgroep benadrukt dat zij bij de samenstelling van de varianten rekening gehouden heeft met een aantal maatregelen die regelmatig terugkomen in het publieke debat, zoals een toeslag gebaseerd op een inkomen uit het verleden (t-2) (variant A) en een toeslag gebaseerd op een maandinkomen (variant C en D). Uit de uitwerking blijkt echter dat deze maatregelen dermate ingrijpend zijn voor zowel de burger als de Belastingdienst/Toeslagen, grote nadelige effecten hebben en dat deze niet aansluiten bij de huidige ontwikkeling naar meer zelfstandigen. De werkgroep is daardoor geen voorstander van de varianten A, C en D. Dit betekent overigens niet dat alle maatregelen binnen deze varianten niet overwogen zouden moeten worden. Zo blijft bijvoorbeeld het normeren van de huren een te overwegen vereenvoudigingsmaatregel.

De huidige problematiek vraagt naar mening van de werkgroep om een grondige heroverweging van de gemaakte beleidsmatige keuzes die inherent zijn aan het huidige stelsel. Daarvoor zal verder gekeken moeten worden naar oplossingen buiten het huidige stelsel. Deze komen in fase 2 van dit IBO aan de orde.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2019), *Toeslagen terugbetalen*
- Dan Ariely: "Predictably irrational," Harpel Collins USA 2010
- Belastingdienst (2018), *Quickscan niet gebruikt WKB*
- Blom, M. & Dillingh, R. (2011). Rare jongen, die Homo Sapiens! Over de psychologische motieven
  achter onze economische beslissingen.
- Bond van Belastingbetalers en bureau BOKKZ (2016), *Vergeten toeslagen*
- Brede Heroverweging (2010), *nr. 17 Toeslagen*
- Caminada (Koen) en Leo Stevens (2017), *Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei*, Weekblad Fiscaal Recht, 2 maart 2017
- Y. Cohen-Charash, Y. & P. E. Spector (2001). The Role of Justice in Organizations: A Meta-Analysis. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 86
- Commissie inkomstenbelasting (2013), *Naar een activerender belastingstelsel, eindrapport hoofdstuk 5*
- CPB (2016), *De politieke economie van inkomensbeleid*
- CPB, CEP 2019
- CPB (2019), *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland*, Empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget
- DellaVigna, S. en U. Malmendier, 2006, *Paying not to go to the gym*, American Economic Review, 96(3), 694 – 719
- IBO, *Vereenvouding Toeslagen* (2009)
- IBO (2016), *Sociale Huur: de prijs voor betaalbaarheid*
- IBO (2016), *Belastingdienst: samen in de keten, van vrijblijvende naar verbindende relaties*
- F.J. Johnson en D. Goldstein, 2003, *Do Defaults save lives?*, Science, 302, 1338 - 1339
- N. Jungmann, A.J. Moerman en H.D.L.M. Schruer (2012), *Paritas Passé*, Hogeschool Utrecht
- Kahneman, D. en A. Tversky, 1979, *Prospect Theory: an analysis of decision under risk*, Econometrica, 47(2), 263 – 291
- Kahneman, D., 2012, thinking, fast and slow, Penguin books ltd
- Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). The social psychology of procedural justice. New York: Plenum Press
- Ministerie van Financiën (2016), *Beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen door Belastingdienst*
- Ministerie van Financiën (2017), *Tweede evaluatie van de Algemene Wet Inkomensafhankelijke regelingen: 2009 – 2016*
- Ministerie van Financiën (2017), *Eindrapport harmonisatie doorwerking vermogen*
- Ministerie van SZW (2016), *Eindrapport harmonisatie inkomensbegrippen*
- Ministerie van SZW (2017), Onderzoek marginale druk in het inkomensbeleid
- Ministerie van SZW (2016), *Rijksincassovisie*
- Sendhil Mullainathan: "Scarcity, the true costs of not having enough," Penguin Books Ltd 2014
- Nationale Ombudsman (2013), *In het krijt bij de overheid*
- Nivel (2018), *Kennis van verzekerden over eigen betalingen binnen de zorgverzekeringswet*

- NVVK, *Jaarverslag 2018*
- Panteia (2014), *Monitor betalingsachterstanden*
- Panteia (2015), *Huishoudens in de rode cijfers*
- PBL (2016), *Huurtoeslag en betaalrisico's, Analyses en doorrekeningen voor het IBO sociale huur 2016*
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De verleiding weerstaan, grenzen aan beïnvloeding gedrag door de overheid*
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2017, *Eenvoud loont*,
- Regiegroep Responsieve Overheid (2016), *Handreiking behoorlijk en effectief invorderen*
- Regioplan (2018), *Onderbenutting zorgtoeslag en huurtoeslag door senioren*
- SCP (2018), *Kijk op kinderopvang*
- SCP (2018), *Als werk weinig opbrengt.* Werkende armen in vijf Europese landen en 20 Nederlandse gemeenten
- Studiegroep duurzame groei, rapport fiscaliteit (2016), *Kiezen voor duurzame groei*
- Tversky, A. en D. Kahneman, 1991, *Loss aversion in riskless choice: A reference dependent model*, Quarterly Journal of Economics, 106(4), 1039 - 1061
- WRR (2010), *Hoe mensen keuzes maken*
- WRR (2016), *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*
- WRR, 2017, *Weten is nog geen doen,* zie

Bijlage 1: Taakopdracht

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 kindgebonden budget 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 arbeidsparticipatie te bevorderen. Het kindgebonden budget 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 nabetalingen 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 inkomensschattingen 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 2e 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 nabetalingen, de vermindering van het niet-gebruik en de budgettaire consequenties (programmakosten 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 € 13 miljard. 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).

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep

Voorzitter

Theo Langejan

Werkgroepleden

Fin 1:	Monique Fasol
	Rob Koning (plv)
Fin 2:	Sylvia Teunissen (tot 1 augustus 2019)
	Charles Nysten (vanaf 1 augustus 2019)
	Hans de Pooter (plv)
SZW:	Daniël Waagmeester
	Sander Veldhuizen (plv) (tot 1 juni 2019)
	Marco van Dal
	Arjan Dikmans (plv)
VWS:	Jan Derk Brilman
	Gert-Anne van Pruisen
EZK:	Suzanne Kok (tot 1 oktober 2019)
	Evelien Maas (vanaf 1 oktober 2019)
	Norbert Fuhler (plv)
BZK:	Jaap Pot
	Kirsten van der Beek (plv) (tot 1 oktober 2019)
	Jeroen van der Waart (vanaf 1 oktober 2019)
AZ:	Daniëlle Schiet
	Wouter de Kruijf (plv)
CPB:	Nicole Bosch (tot 1 april 2019)
	Patrick Koot (vanaf 1 april 2019)

Secretariaat

Fin 2:	Meeke van den Heuvel – de Grooth
	Niels Vermeer
Fin 1:	Kees den Boogert (vanaf 1 januari 2019)
	Janine Clement
SZW:	Elise Splint (tot 1 juni 2019)
	Miriam Gielen
	Thomas Schouten (vanaf 15 augustus 2019)

Bijlage 3: Het incassobeleid van de Belastingdienst/Toeslagen

Uitgangspunt van het wettelijk bepaalde terugvorderingsbeleid is dat iedereen die op enig moment teveel toeslagen heeft ontvangen gehouden is om het gehele teveel ontvangen bedrag terug te betalen. Daarin worden een aantal stappen doorlopen:

1 **Verevening:** Wanneer gedurende het toeslagjaar de toeslag naar beneden wordt bijgesteld en het bedrag van de nieuwe toekenning hoger is dan het tot dan toe uitbetaalde voorschot, wordt het verschil tussen de toekenning en het reeds betaalde voorschot uitbetaald in termijnen over de resterende maanden van het jaar.

2 **Terugvorderingsbeschikking:** Wanneer dit niet (volledig) kan of wanneer bij de definitieve toekenning blijkt dat een burger te veel toeslag heeft ontvangen, ontvangt de burger een terugvorderingsbeschikking. De burger heeft zes weken om te betalen, bij betaling na de vervaldatum wordt rente in rekening gebracht. Er zijn verschillende mogelijkheden om te betalen:

   2.1 Directe betaling

   2.2 **Standaard betalingsregeling:** er kan gebruik gemaakt worden van een betalingsregeling van maandelijkse termijnen van minimaal € 20,- over maximaal 24 maanden.

   2.3 Verrekening met dezelfde toeslagsoort: dit is de default optie. Als een burger niets doet, wordt de terugvordering indien mogelijk automatisch verrekend met de lopende toeslag. Hierbij wordt een minimum van € 20,- over maximaal 24 maanden toegepast. Er kan alleen met dezelfde toeslagsoort verrekend worden. Dus een vordering huurtoeslag mag niet verrekend worden met de lopende zorgtoeslag.

   2.4 **Persoonlijke betalingsregeling:** Als een burger het maandelijkse bedrag uit de betalingsregeling/verrekening niet kan betalen, kan hij een verzoek doen voor een persoonlijke betalingsregeling. Aan de hand van zijn betalingscapaciteit wordt een maandelijkse aflossing vastgesteld. Voor deze regeling gelden strikte voorwaarden ten aanzien van vermogen en bezit, bovendien mag er geen sprake zijn van opzet of grove schuld.

3 **Aanmaning:** Als een burger niet betaalt, geen persoonlijke betalingsregeling heeft en er geen lopende toeslagen zijn om te verrekenen ontvangt de burger een aanmaning. Hieraan zijn afhankelijk van de hoogte van de terugvordering wettelijke kosten van € 7 of € 15 verbonden. Als de burger een aanmaning heeft gekregen kan de Belastingdienst/Toeslagen overgaan tot *dwangverrekening* met andere toeslagen of belastingen. Ook kan de toeslagpartner of medebewoner (bij huurtoeslag) aansprakelijk worden gesteld voor de schuld.

4 **Dwangbevel:** Als de aanmaning niet tot betaling leidt, komt het dwangbevel in beeld. De kosten hiervan zijn wettelijk bepaald en kunnen in extreme gevallen oplopen tot maximaal €12.000, afhankelijk van de hoogte van de terug te vorderen toeslagen. In deze fase kan *dwanginvordering* worden ingezet, bijvoorbeeld loonvordering (LV) of overheidsvordering (OHV). Bij een overheidsvordering kan maximaal 2 keer per maand, maximaal 3 maanden achtereen € 500 van de bankrekening van de burger worden gehaald.

Wanneer een burger door een verrekening onder het bestaansminimum zakt, kan hij een verzoek indienen om rekening te houden met de *beslagvrije voet*. De burger moet hier dus zelf actie op ondernemen. De beslagvrije voet dient ieder jaar opnieuw te worden aangevraagd. Als een burger bij meerdere toeslagen een terugvorderingen heeft kan de burger verzoeken om een bundeling van deze vorderingen. Ook hier moet de burger dus zelf actie ondernemen.

Niet afgeloste bedragen

Bij een persoonlijke betalingsregeling kan het zo zijn dat na 24 maanden niet alles is afgelost. Dit bedrag wordt op *oninbaar* gesteld. Dit wordt niet actief geïnd. Wel blijft het bedrag staan en het binnen drie jaar alsnog worden verrekend met eenmalige nabetalingen van toeslagen of incidentele teruggaven inkomstenbelasting. Als er bij de dwangprocedure een bedrag overblijft dat niet kan worden geïnd, dan wordt het bedrag *aangehouden*. Zodra bij de burger op een later moment betalingscapaciteit ontstaat, wordt het bedrag alsnog geïnd.

Het terugvorderingsbeleid van andere instanties

Ook bij andere instanties moeten soms uitkeringen of voorschotten worden terugbetaald als er teveel is ontvangen. De betalingsregelingen kennen doorgaans een looptijd van maximaal 12 maanden, een minimumhoogte van de schuld (bv €100) en een minimum maandelijks aflossingsbedrag van €50. Bij het UWV kan een betalingsregeling voor 3 jaar worden afgesproken. Een aantal semi-overheidsorganisaties biedt maatwerk aan bij het betalen zoals het zelf kunnen kiezen van de betaaldag en het sturen van reminders met link om direct te kunnen betalen.
Een recente ontwikkeling is dat burgers met betalingsachterstanden door bv. zorgverzekeraars of woningcorporaties kunnen worden aangemeld bij de gemeente, die vervolgens in contact probeert te komen met de betreffende burgers. Uit de eerste pilotervaringen bij enkele gemeenten met deze vroegsignalering blijkt dat de gemeente met ca 60-70% van deze groep daadwerkelijk in contact komt, 30-40% een vorm van hulpverlening accepteert en 20-30% zijn schuld direct betaalt. Er zijn overigens wel signalen van crediteuren dat burgers gedurende dit traject opnieuw schulden opbouwen.

Ontwikkelingen in het invorderingsbeleid van de Belastingdienst/Toeslagen

In de Brede Schuldenaanpak[60] zitten een aantal acties specifiek voor de Belastingdienst/Toeslagen welke inmiddels in gang gezet zijn:

1. pilots om eerder interactie met burgers te zoeken als hun omstandigheden veranderen, b.v. bereiken AOW-leeftijd, doorontwikkeling van het automatisch continueren van het jaarinkomen naar het nieuwe jaar, waardoor het voor burgers makkelijker wordt om het in één keer goed te doen
2. een verkenning op wens van de Kamer (motie Voortman/Van Brenk) van de mogelijkheden om de huurtoeslag direct over te maken naar de verhuurders.

In 2016 is de Rijksincassovisie vastgesteld. Deze visie heeft tot doel meer samenhang te brengen in het incassobeleid van de overheidsinstanties zodat er beter rekening kan worden gehouden met de betalingscapaciteit en de

[60] Kamerstuk 24515, nr. 489, 27 mei 2019

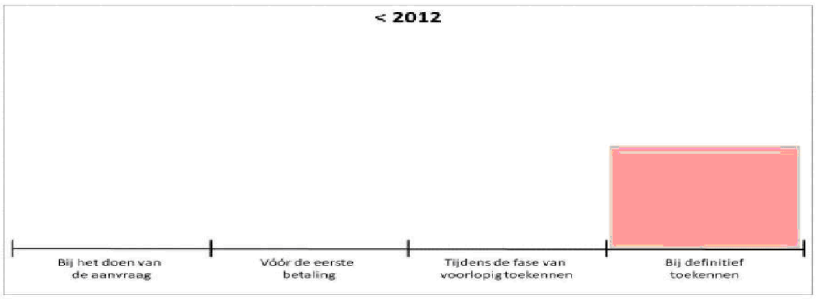
omstandigheden van burgers. Uitgangspunt van de visie is dat burgers zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van hun financiële verplichtingen. De Belastingdienst/Toeslagen voldoet voor een deel aan de visie en werkt onder de paraplu van de Belastingdienst aan de verdere implementatie van de rijksincassovisie. Zo wordt binnen de Belastingdienst gewerkt aan een voorziening waarmee een burger in een keer overzicht kan krijgen over al zijn vorderingen binnen de Belastingdienst. De vorderingen op het domein van Toeslagen kunnen nu reeds op verzoek gebundeld worden tot een betalingsregeling voor de burger. Overigens voldoet de Belastingdienst/Toeslagen op een aantal punten al aan de visie, zoals de huidige standaard betalingsregeling van de Belastingdienst/Toeslagen die als goed voorbeeld wordt genoemd.

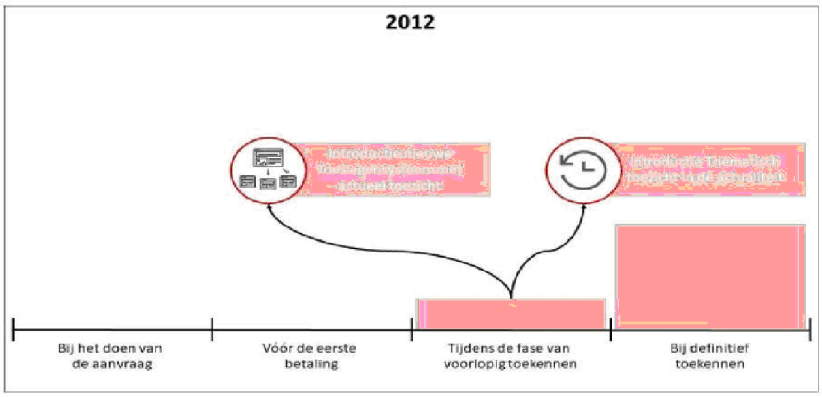
Het kabinetsvoornemen om de beslagvrije voet te vereenvoudigen heeft vertraging opgelopen. Dit zou ook een vereenvoudiging betekenen in het werk van de Belastingdienst/Toeslagen omdat burgers nu twee dingen moeten aanvragen als ze niet kunnen betalen, nl. een persoonlijke betalingsregeling en een beslagvrije voet.

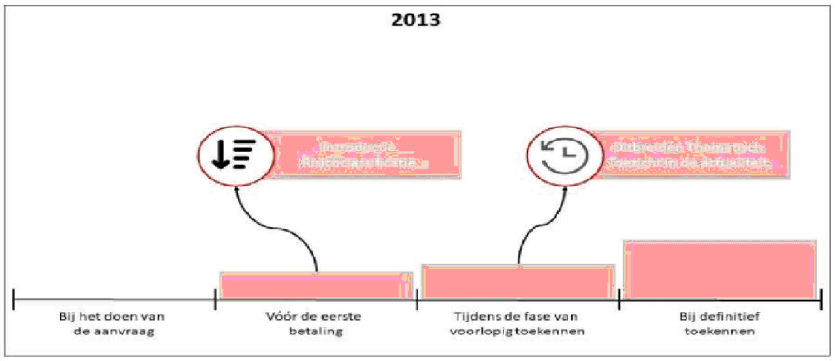
Het project stroomlijnen Toeslagen en Belastingen, dat voorziet in uniformering van de invordering binnen de Belastingdienst is uitgesteld tot nader order vanwege de complexiteit van de automatisering. Kern van stroomlijnen is dat er een standaardbetalingsregeling komt van 12 maanden die burgers zelf kunnen aanvragen. 24 maanden is op verzoek mogelijk. De burger moet dan altijd zelf actie ondernemen om de betaling te regelen. Met de stroomlijning worden toeslagschulden preferent, net zoals de belastingschulden nu ook al zijn. Dit zal waarschijnlijk leiden tot vermindering van de oninbare vorderingen.

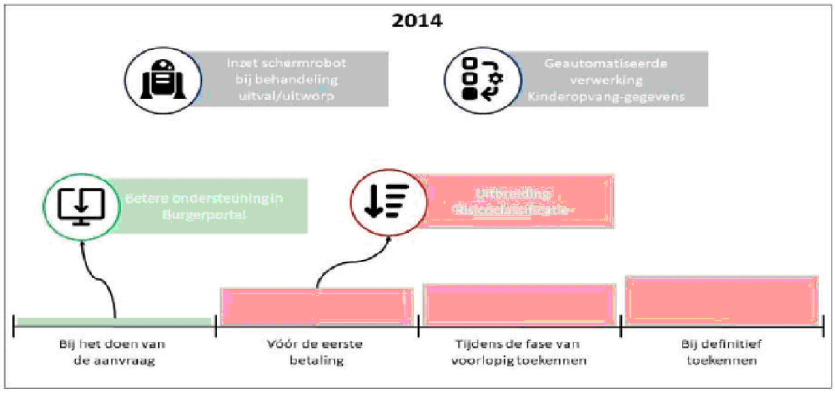
In het kader van de verbetervoorstellen voor de kinderopvangtoeslag zal de Belastingdienst/Toeslagen dit jaar voor het eerst ervaring op doen met vormen van tussentijds signaleren en attenderen. Dit zal heel gericht worden ingezet, omdat het arbeidsintensieve werkzaamheden zijn binnen de massale processen van Toeslagen. Daarnaast werkt de Belastingdienst/Toeslagen aan methoden om aan de hand van data gedurende het jaar te volgen of het aantal gewerkte uren en opvanguren kinderopvang in de pas lopen met de toeslag. Op deze manier wordt worden afwijking in gebruik eerder gesignaleerd. Ook werkt de Belastingdienst/Toeslagen mee aan een proef in de gemeente Utrecht, het Huishoudboekje geheten, waarbij door middel van een soort vrijwillige bewindsvoering de financiële situaties bij huishoudens wordt gestabiliseerd.

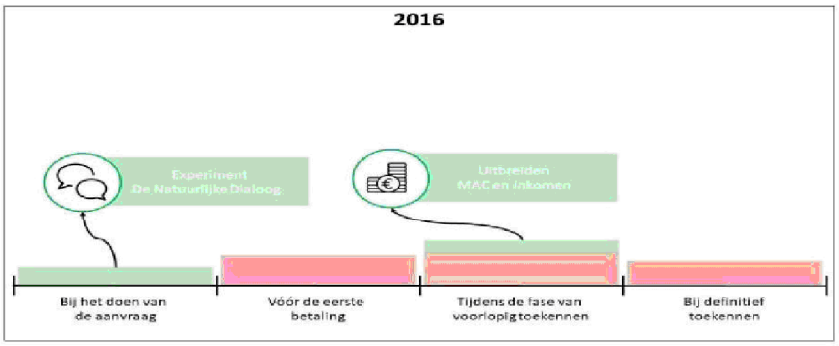
Bijlage 4: Schematische weergave ontwikkeling uitvoering

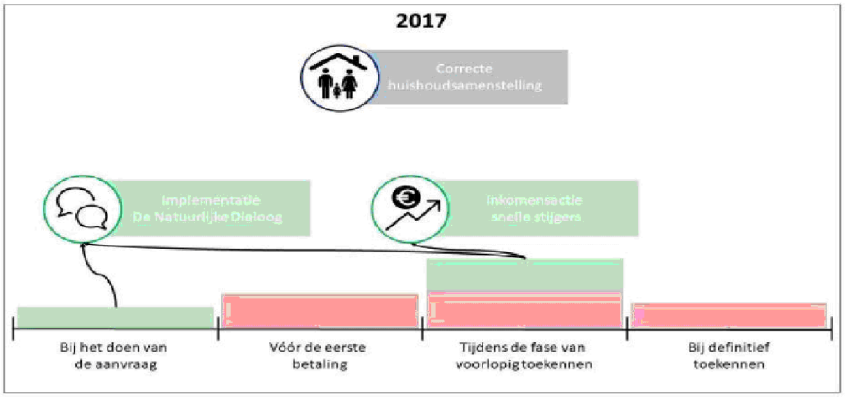


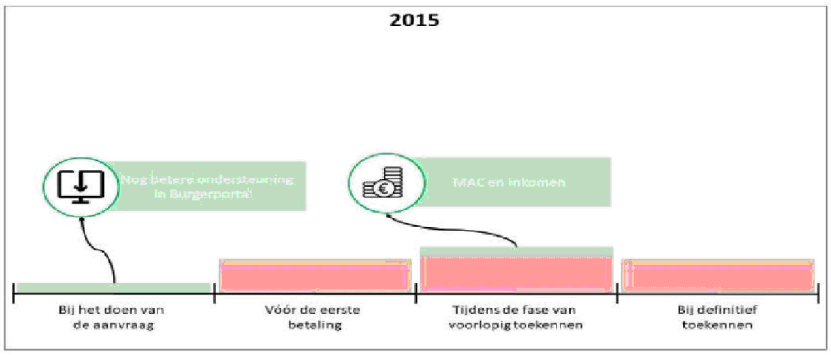


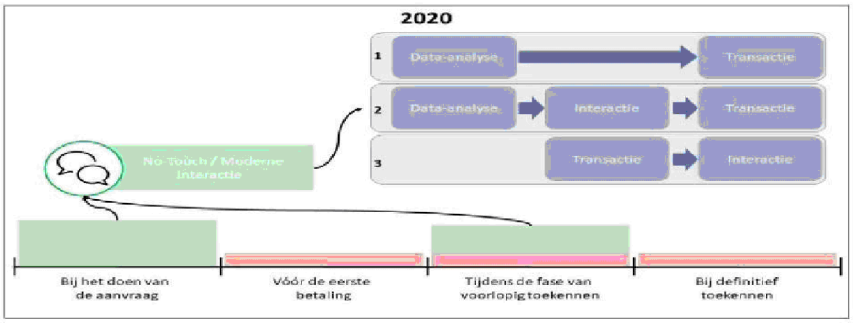





2016
Experiment
De Natuurlijke Dialoog
Uitbreiden
MAC en inkomen
Bij het doen van de aanvraag
Vóór de eerste betaling
Tijdens de fase van voorlopig toekennen
Bij definitief toekennen


2017
Correcte huishoudsamenstelling
Implementatie
De Natuurlijke Dialoog
Inkomensactie
snelle stijgers
Bij het doen van de aanvraag
Vóór de eerste betaling
Tijdens de fase van voorlopig toekennen
Bij definitief toekennen


2015
Nog betere ondersteuning in Burgerportal
MAC en inkomen
Bij het doen van de aanvraag
Vóór de eerste betaling
Tijdens de fase van voorlopig toekennen
Bij definitief toekennen


2020
1
Data-analyse
Transactie
2
Data-analyse
Interactie
Transactie
3
Transactie
Interactie
No Touch / Moderne interactie
Bij het doen van de aanvraag
Vóór de eerste betaling
Tijdens de fase van voorlopig toekennen
Bij definitief toekennen

Bijlage 5: Beschrijving casussen

Scenario's life-events voor IBO Toeslagen

Wijzer in geldzaken is sinds februari 2019 betrokken bij het IBO Toeslagen. Op verzoek van het secretariaat van het IBO Toeslagen werkt Wijzer in geldzaken een aantal voorbeelden uit van toeslagontvangers die te maken krijgen met verschillende life-events. Deze voorbeelden geven inzicht in de vraagstukken waar het voorbeeld waarin een student voor het eerst gaat werken en later gaat samenwonen. De andere voorbeelden zijn:

- Een echtpaar met een wisselend inkomen dat uit elkaar gaat;
- Een echtpaar met een wisselend inkomen.

Voor alle scenario's geldt nog het volgende. Gemeenten en andere lokale organisaties hebben vaak tegemoetkomingen voor inwoners met een laag inkomen. Dan gaat het bijvoorbeeld om kwijtschelding van lokale lasten of kortingen op de contributie voor een sportvereniging. De regelingen verschillen per gemeente. In de voorbeelden wordt geen rekening gehouden met de gevolgen van inkomenswijzigingen voor de lokale tegemoetkomingen omdat de verschillen te groot zijn. Dat neemt niet weg dat een (iets) hoger inkomen een grote impact kan hebben op deze lokale tegemoetkomingen.

Voorbeeld 1: Student gaat werken en later samenwonen

Augustus/september 2018:

- Peter Willems (22) is klaar met zijn HBO-opleiding en begint op 1 september met zijn baan. Hij verdient € 2100 bruto per maand.
- Hij woont nog in een studentenhuis. Hij heeft in het studentenhuis geen recht op huurtoeslag.
- Hij heeft eind 2017 zorgtoeslag aangevraagd op basis van een verwacht inkomen van zijn studentenbaantje van € 3.600.
- Hij krijgt vanaf december 2017 € 94 zorgtoeslag per maand. Deze toeslag heeft betrekking op het jaar 2018

Wat moet hij doen in augustus 2018?

- Zijn studiefinanciering stopzetten.
- Zijn OV-kaart op tijd inleveren.
- Zijn zorgtoeslag aanpassen. Hij gaat € 2.100 per maand verdienen, zonder vakantiegeld of dertiende maand. Hij beantwoordt veel vragen voor de berekening van het toetsingsinkomen (hij vraagt zich af waarom er toch rekening wordt gehouden met vakantiegeld als hij in september begint met werken).
- De zorgtoeslag verandert niet en blijft € 94.

December 2018: Peter ontvangt de eerste toeslag over 2019

- De zorgtoeslag over 2019 komt uit op € 99 per maand op basis van de gegevens over 2018.

Eind februari 2019: Peter bedenkt ineens dat hij de zorgtoeslag moet aanpassen

- Zijn toetsingsinkomen bedraagt € 27.216.
- Hij heeft recht op € 28 zorgtoeslag per maand. Dat is op jaarbasis € 336.

- De Belastingdienst verwerkt zijn verzoek om aanpassing van de toeslag in maart 2019.
- Intussen ontving hij in totaal € 396 aan zorgtoeslag over de maanden januari tot en april 2019
- Peter moet nu € 60 terugbetalen.

Maart 2019: Peter krijgt een huurhuis
- Peter maakt een proefberekening voor de huurtoeslag.
- Hij krijgt geen huurtoeslag omdat de huur te hoog is voor zijn leeftijd.
- Hij moet zijn inboedelverzekering en aansprakelijkheidsverzekering regelen.
- Hij moet een energieleverancier kiezen.
- Peter bedenkt ook dat hij nog aangifte over 2018 moet doen. Misschien krijgt hij nog wat geld terug van de Belastingdienst.

1 juni 2019: Peters vriendin Nora komt inwonen
- Zijn vriendin is bijna klaar met studeren en heeft een bijbaantje.
- Zij verdient in 2019 ongeveer € 5.000.
- Haar zorgtoeslag bedraagt € 99 per maand.

September 2019: Nora leest op Wijzer in geldzaken over het aanmelden als partner bij het pensioenfonds. Peter vindt dat een goed idee. Hiervoor moeten ze eerst nog naar de notaris.
- Zonder het te weten zijn ze toeslagpartner geworden met terugwerkende kracht tot 1 juni 2019.
- Daar komen ze pas achter als ze toeslagen voor 2020 gaan aanvragen.
- Dan blijkt dat ze in 2019 vanaf het moment dat ze toeslagpartner zijn samen recht hebben op een zorgtoeslag van € 65 per maand.
- Ze hebben samen recht op (5 x € 99 + 5 x € 28 + 7 x € 65 =) € 1.090.
- Peter is de 'hoofdaanvrager' voor de toeslagen. Zijn definitieve toeslag over 2019 wordt (5 x € 28 + 7 x € 65 =) € 595. Hij ontving in 2019 € 336 en heeft nog recht op een nabetaling van (€ 595 -/- € 336 =) € 259.
- Nora ontving in 2019 12 x € 99 = € 1188. Ze heeft recht op (5 x € 99 =) € 495. Nora moet € 693 terugbetalen.
- Peter moest al € 60 terugbetalen over 2019.

Situatie Peter	**Huur-toeslag**	**Kindgebon-den budget**	**Kinderop-vangtoeslag**	**Zorg-toeslag**	**Totalen**
Maandbedrag Toeslag '18 Uitgangspunt	€ 0	€ 0	€ 0	€ 94	€ 94
Maandbedrag Toeslag '18 Peter gaat werken	€ 0	€ 0	€ 0	€ 94	€ 94
Maandverschil	*€ 0*	*€ 0*	*€ 0*	*€ 0*	***€ 0***
Jaarverschil					***€ 0***
Maandbedrag Toeslag '19 Uitgangspunt	€ 0	€ 0	€ 0	€ 99	€ 99
Maandbedrag Toeslag '19 Vanwege hoger inkomen	€ 0	€ 0	€ 0	€ 28	€ 28
Maandverschil				-€ 71	***-€ 71***
Jaarverschil					*(4 x € 99 – 12 x € 28 =)* ***- € 60***

Maandbedrag Toeslag '19 vanwege hoger inkomen				€ 28	€ 28
Maandbedrag Toeslag '19 Aanmelden partner-pensioen				€ 65	€ 65
Maandverschil				€ 37	**€ 37**
Jaarverschil					*(5 x € 28 + 7 x € 65 -/- € 336 =)* **€ 259**

Maandbedrag Toeslag '19 Nora voor aanmelden pensioen	€ 0	€ 0	€ 0	€ 99	€ 99
Maandbedrag Toeslag '19 Nora na aanmelden pensioen	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Maandverschil				-€ 99	**-€ 99**
Jaarverschil					*(= 5 x € 99 -/- 12 x € 99 =)* **-€ 693**

Voorbeeld 2: Kees en Jolande gaan uit elkaar

Kees en Jolande zijn 12 jaar getrouwd. Ze hebben twee kinderen, Pieter van 10 (geboren 01-01-2009) en Jelka van 12 (geboren 01-01-2007). Kees bezorgt pakketjes. Als zzp'er heeft hij een wisselend inkomen. Jolande is een paar jaar geleden weer begonnen als verzorgende. Ze werkt parttime. Kees en Jolande wonen met hun kinderen in een huurwoning.

November 2017: Kees en Jolande vragen toeslagen aan voor 2018
- Kees schat zijn gemiddelde inkomen op € 1.500 per maand.
- Jolande denkt per maand € 800 te verdienen.
- Pieter en Jelka gaan 49 uur per maand naar de buitenschoolse opvang.
- Ze ontvangen in totaal € 1.059 aan toeslagen per maand.

2018: geen bijzondere gebeurtenissen
- Kees en Jolande ontvangen € 1.059 aan toeslagen per maand.

December 2018: De eerste toeslagen over 2019 komen binnen
- Kees en Jolande ontvangen € 1.104 per maand.

Januari 2019: Het gaat niet goed met het huwelijk tussen Kees en Jolande. Kees gaat voorlopig uit huis
- Kees trekt bij een vriend in huis.
- Jolande blijft met de kinderen in de huurwoning. Ze gaan nog niet officieel uit elkaar.
- Jolande krijgt van een vriendin de tip om naar de toeslagen te kijken.
- Ze krijgt te maken met de vraag of ze een toeslagpartner heeft. Omdat Kees en Jolande nog niet officieel uit elkaar zijn, is Kees nog toeslagpartner, maar niet voor de huurtoeslag.
- Ze maakt een proefberekening en heeft vanaf februari 2019 recht op € 1.237 aan toeslagen.

- Jolanda slaat geen acht op de opmerkingen dat Jelka in de loop van 2019 naar de middelbare school gaat en dat ze voor haar geen kinderopvangtoeslag meer krijgt.

Maart/april 2019: Kees doet op tijd aangifte
- De boekhouder van Kees dient de aangifte over 2018 voor 1 april 2019 in.
- Kees heeft in 2018 goed verdiend. Zijn inkomen is € 3000 hoger dan vooraf gedacht.
- Kees heeft nog geen idee hoe hoog zijn inkomen over 2019 wordt. Is het slim om de toeslagen voor 2019 aan te passen. Maar wat betekent dat voor Jolande? Hij belt met Jolande. Ze besluiten de toeslagen voorlopig niet aan te passen.

April 2019: Kees en Jolande besluiten om hun echtscheiding in gang te zetten
- De kinderen wonen bij Jolande en gaan om het weekend naar Kees.
- Op dat moment blijkt ook dat het hogere inkomen van Kees gevolgen heeft voor de toeslagen over 2018. Hij blijkt achteraf in 2018 recht te hebben op € 806 per maand in plaats van € 1059. In totaal is € 3.036 teveel uitbetaald. Dat moeten Kees en Jolande terugbetalen.

Dit moet vanaf april gebeuren:
- Ze moeten de echtscheiding aanvragen bij de rechtbank. Hiervoor hebben ze een advocaat nodig.
- Ze moeten een ouderschapsplan opstellen.
- Ze moeten kinder- en partneralimentatie afspreken. Kees moet € 150 aan alimentatie betalen voor de kinderen. Er moet een draagkrachtberekening komen voor de berekening van de partneralimentatie.
- Jolande moet het huurcontract op haar naam zetten.
- Ze moeten de inboedel en hun geld verdelen.
- Ze moeten hun pensioen verdelen.
- Ze moeten hun verzekeringen aanpassen.
- Ze moeten de bankrekeningen op de juiste naam zetten.
- Uiteindelijk moet Kees volgens de draagkrachtberekening € 200 per maand aan alimentatie betalen. Dat doet hij vanaf 1 juli 2019.
- Ze krijgen brieven van de Belastingdienst Toeslagen over het terugbetalen van de toeslagen over 2018. Ze moeten snel reageren anders is het een stuk lastiger om een betalingsregeling te treffen met de Belastingdienst.
- Er valt ook een brief op de mat over de aanpassing van de kinderopvangtoeslag voor Jelka.
- Later moeten ze ook nog bepalen of ze gezamenlijk aangifte doen of niet.
- Kees kan voorlopig bij zijn vriend inwonen.

1 juli 2019: De scheiding is uitgesproken door de rechtbank. Kees en Jolande registreren de beschikking bij de burgerlijke stand van de gemeente waarin ze wonen.

Augustus 2019: Jelka gaat naar de middelbare school
- Vanwege alle gedoe en de onoverzichtelijke betalingen vergeet Jolande in 2019 de kinderopvangtoeslag aan te passen voor Jelka. In de loop van 2020 komt de Belastingdienst met een bericht dat Jolande teveel kinderopvangtoeslag heeft ontvangen.
- Kees vraagt ook toeslagen aan. Hij gaat uit van hetzelfde inkomen als 2018 maar moet nu ook € 200 alimentatie aan Jolande betalen. Dit bedrag trekt hij af van zijn inkomen. Hij heeft alleen recht op zorgtoeslag.

Overzicht van de veranderingen in de toeslagen per belastingjaar na de gebeurtenissen

Situatie	Huur-toeslag	Kindgebon-den budget	Kinderop-vangtoeslag	Zorg-toeslag	Totaal
Maandbedrag Toeslagen '18 Uitgangspunt	€ 191	€ 137	€ 635	€ 96	€ 1.059
Maandbedrag Toeslagen '18 na aangifte IB'18	€ 0	€ 120	€ 624	€ 62	€ 806
Maandverschil	*-€ 191*	*-€ 17*	*-€ 11*	*-€ 34*	***-€ 253***
Jaarverschil					***-€ 3.036***
Maandbedrag Toeslagen '19 Uitgangspunt	€ 208	€ 142	€ 637	€ 117	€ 1.104
Maandbedrag Toeslagen '19 Kees vertrekt, Jolande past toeslagen aan	€ 341	€ 142	€ 637	€ 117	€ 1.237
Maandverschil	*€ 133*	*€ 0*	*€ 0*	*€ 0*	***€ 133***
Verschil op jaarbasis					***€ 1.596***
Maandbedrag Toeslagen '19 Kees vertrekt, Jolande past toeslagen aan	€ 341	€ 142	€ 637	€ 117	€ 1.237
Maandbedrag Toeslagen `19 Jolande Scheiding definitief	€ 341	€ 441	€ 648	€ 99	€ 1.529
Maandbedrag Toeslag '19 Kees Scheiding definitief	€ 0	€ 0	€ 0	€ 99	€ 99
Maandverschil	*€ 0*	*€ 299*	*€ 11*	*€ 81*	***€ 391***
*Jaarverschil**					***€ 2.364***
Maandbedrag Toeslagen `19 Jolande Scheiding definitief	€ 341	€ 441	€ 648	€ 99	
Maandbedrag Toeslagen '19 Jolande, Jelka naar middelbare school	€ 341	€ 441	€ 324	€ 99	
Maandverschil	*€ 0*	*€ 0*	*€ 324*	*€ 0*	***-€ 324***
*Jaarverschil**	*€ 0*	*€ 0*	*€ 324*	*€ 0*	***-€ 1.296***

* Jaarverschil is hier verschil vanaf 1 juli, respectievelijk 1 september

Situatie 3: Peter en Els hebben beiden een wisselend inkomen

Peter is 39 (geboren op 01-01-1980) en Els is 36 (geboren op 01-01-1983). Ze hebben twee kinderen. Lena is 16 (geboren op 01-01-2003) en Milan is 11 (geboren 01-01-2008). Lena gaat naar de middelbare school. Milan gaat naar de buitenschoolse opvang.

Januari 2016

- Peter is taxichauffeur in loondienst met een contract voor 24 uur per week. Maar hij werkt vaak meer uren. Hij verdient € 10 per uur. Peter verwacht een inkomen van € 15.500.
- Els werkt gemiddeld 16 uur in de week als schoonmaker en verdient € 9,78 per uur. Els denkt dat ze € 8.100 gaat verdienen.
- Op basis van deze gegevens ontvangen ze **€ 783** per maand aan toeslagen.

1 juli 2016: Peter begint voor zichzelf als koerier.

December 2016: Peter en Els ontvangen de eerste toeslagen over 2017.
- De hoogte van de toeslagen zijn gebaseerd op de toeslagen over 2016. Ze hebben recht op **€ 852** aan toeslagen.

Maart 2017: Uitnodiging aangifte inkomstenbelasting 2016
- Op 1 maart 2017 krijgt Peter een brief van de Belastingdienst. Hij moet zijn aangifte inkomstenbelasting indienen. Dat is veel werk. Hij moet al zijn inkomsten nog optellen en zijn bonnetjes verzamelen.
- Peter vraagt uitstel aan tot 1 september 2017.

Augustus 2017: Peter en Els storten zich op de aangifte inkomstenbelasting 2016.
- De winst van Peters koeriersbedrijf komt uit op € 9.000 over de periode 1 juli 2016 tot 1 januari 2017. In het eerste half jaar verdiende hij als taxichauffeur € 7.750. Peter ziet dat hij inkomstenbelasting moet bijbetalen.
- Els kon ook meer uren werken dan verwacht en verdiende € 8.750.

December 2017: Bericht van de Belastingdienst over hun aangifte en toeslagen
- Achteraf blijkt dat ze over 2016 recht hebben op **€ 704** per maand aan toeslagen. Ze moeten in totaal **€ 936** aan toeslagen terugbetalen over 2016.
- Ook moet Peter nog inkomstenbelasting betalen over zijn inkomsten als koerier.
- Peter praat met een collega-koerier over de brieven van de Belastingdienst. Die zegt dat hij snel zijn toeslagen over 2018 moet aanpassen. Want anders krijgt hij weer teveel en moet hij later terug betalen.
- Half december ontvangen ze de eerste toeslagen over 2018. Die zijn nog steeds gebaseerd op de gegevens van begin 2016. Ze krijgen **€ 892** per maand.
- In de Kerstvakantie passen Peter en Els de toeslagen over 2018 aan. Ze gebruiken de gegevens van hun aangifte over 2016.

Februari 2018: De aangepaste toeslagen over 2018
- Peter en Els hebben recht op **€ 814** per maand.
- Ze hebben over januari en februari 2018 al **€ 156** teveel ontvangen. Dit wordt verrekend met de toekomstige toeslagen over 2018.

Maart 2018: Uitnodiging aangifte inkomstenbelasting 2017
- Peter ontvangt de brief voor de uitnodiging voor het doen van aangifte over 2017. Peter heeft zijn bonnetjes en zijn inkomsten beter op een rij. Hij doet in april 2018 aangifte inkomstenbelasting over 2017.
- In 2017 verdient Peter € 21.000.
- Els komt uit op een loon van € 8.800.

Juli 2018: Bericht van de Belastingdienst over hun aangifte en toeslagen
- Over 2017 hadden ze recht op **€ 594** per maand in plaats van **€ 852**. Dat scheelt **€ 258** per maand ofwel op jaarbasis **€ 3.096**.
- Daarnaast moet Peter ook nog inkomstenbelasting bij betalen.

Augustus 2018: Peter neemt een boekhouder in de arm omdat hij het overzicht kwijtraakt
- De boekhouder raadt aan om de toeslagen over 2018 opnieuw aan te passen en de gegevens uit de aangifte over 2017 te gebruiken.
- Dan houden ze een toeslag over van **€ 635**. De Belastingdienst verwerkt de aanpassing. In oktober volgt de aangepaste toeslag. Ze hebben dan al **€ 1790** teveel ontvangen. Dit wordt meteen verrekend zodat ze in oktober en november geen toeslagen meer krijgen.

Situatie	Huur-toeslag	Kindgebon-den budget	Kinderop-vangtoeslag	Zorg toeslag	Totalen
Maandbedrag Toeslagen '16 Uitgangspunt	€ 227	€ 153	€ 288	€ 115	€ 783
Maandbedrag Toeslagen '16 Aangifte IB'16	€ 185	€ 142	€ 283	€ 94	€ 704
Maandverschil	*-€ 42*	*-€ 10*	*-€ 5*	*-€ 21*	***-€ 78***
Jaarverschil					***-€ 936***
Maandbedrag Toeslagen '17 Uitgangspunt	€ 245	€ 169	€ 307	€ 131	€ 852
Maandbedrag Toeslagen '17 Aangifte IB'17	€ 107	€ 134	€ 292	€ 61	€ 594
Maandverschil	*-€ 138*	*-€ 35*	*-€ 15*	*-€ 70*	***-€ 258***
Jaarverschil					***-€ 3096***
Maandbedrag Toeslagen '18 Uitgangspunt	€ 252	€ 179	€ 320	€ 141	€ 892
Maandbedrag Toeslagen '18 Aanpassing o.b.v. aangifte IB'16	€ 211	€ 168	€ 316	€ 119	€ 814
Maandverschil	*-€ 41*	*-€ 11*	*-€ 4*	*-€ 22*	***-€ 78***
Jaarverschil					***-€ 936***
Maandbedrag Toeslagen '18 Aanpassing o.b.v. aangifte IB'16	€ 211	€ 168	€ 316	€ 119	€ 814
Maandbedrag Toeslagen '18 Aanpassing o.b.v. aangifte IB'17	€ 113	€ 144	€ 307	€ 71	€ 635
Maandverschil	*-€ 98*	*-€ 24*	*-€ 9*	*-€ 48*	***-€ 179***
Jaarverschil					***-€ 2148***

Bijlage 6: Factsheet niet-gebruik zorgtoeslag *(B/Toeslagen, bedrijfsvoering)*

Toeslagen
Belastingdienst

Inleiding
Mede op verzoek van het ministerie van VWS (Volksgezondheid Welzijn en Sport) is een verkenning uitgevoerd naar de mate waarin de theoretische doelgroep van de Zorgtoeslag ook daadwerkelijk toeslagbetrokken is. Daarbij wordt veelal de term niet-gebruik gehanteerd: burgers die wel recht hebben, maar er geen gebruik van maken.

Overall beeld (toeslagjaar 2015)[61]
De Zorgtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten van de verplichte zorgverzekering. Omdat iedereen die in Nederland woont of werkt en 18 jaar of ouder is, verplicht is om een eigen zorgverzekering af te sluiten, behoort in beginsel ook vrijwel iedere burger in Nederland tot de doelgroep voor zorgtoeslag. Op basis van inkomen en vermogen komt circa de helft ook daadwerkelijk in aanmerking, het niet-gebruik bedraagt circa 10%[62].

Medio 2015 waren er in Nederland 13,5 mln burgers ouder dan 18 jaar. Op grond van de Awir-regels is er in circa 4,1 mln gevallen sprake van een toeslagpartner en dus van een 2-persoons huishouden. In de praktijk gaat de zorgtoeslag vooral naar 1p-huishoudens met een laag inkomen. Inkomen en huishouden zijn de belangrijkste factoren voor bepaling van het recht, vermogen speelt een ondergeschikte rol (2%).

1-persoons-huishoudens[3].

basis	5,4 mln	
geen recht	1,7 mln	
populatie	3,7 mln	
heeft toeslag	3,4 mln	
niet-gebruik	**349.000**	9,3%
wv beperkt	35.000	22,2%
wv deels	75.000	11,7%
wv volledig	239.000	8,0%



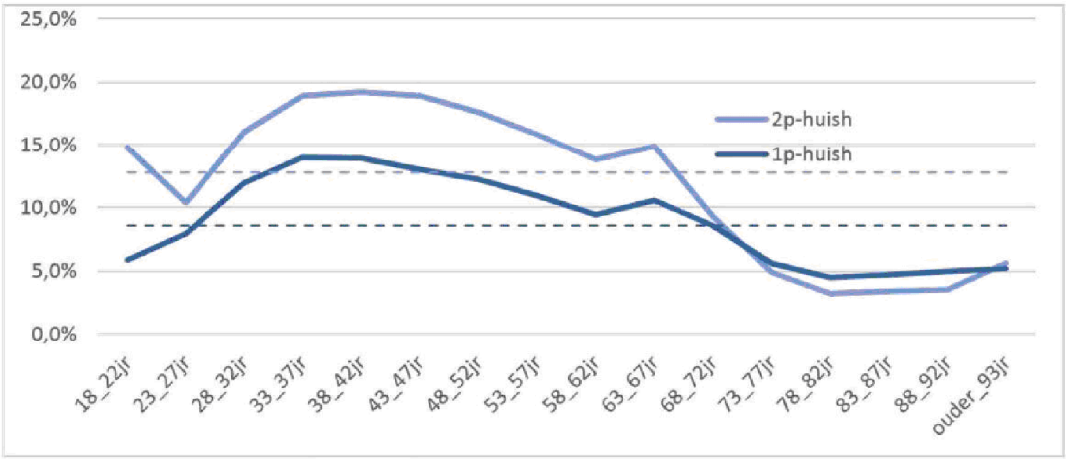
2-persoons-huishoudens

basis	4,1 mln	
geen recht	3,1 mln	
populatie	1,0 mln	
heeft toeslag	0,9 mln	
niet-gebruik	**109.000**	10,9%
wv beperkt	20.000	21,7%
wv deels	64.000	9,6%
wv volledig	25.000	9,5%



[61] Deze sheet is een samenvatting van een eerdere data-analyse. Voor een juiste benadering zijn definitieve (inkomens)gegevens noodzakelijk. Deze gegevens zijn pas na afloop van het toeslagjaar beschikbaar, daarom is gekozen voor peildatum 01 juli 2015.
[62] Deze analyse is gebaseerd op binnen B/Toeslagen beschikbare data omtrent inkomen, huishouden en vermogen. In het buitenland wonende aanvragers zijn buiten beschouwing gelaten. [3] Volgens de Awir-regels worden inwonende 18-jarigen als alleenstaande beschouwd.

Niet gebruik in relatie tot leeftijd



niet-gebruik in relatie tot leeftijdscategorie

Enkele constateringen:

a) Jongeren (studenten) en ouderen kennen een relatief laag niet-gebruik;

b) dat lijkt ook te gelden voor andere groepen met een langdurig laag inkomen (zoals bijstand)[63];

c) mensen met beperkt belang (tot € 20 per maand), hebben een relatief hoog niet-gebruik;

d) met name in de groep 1p-huishoudens zit nog een overschatting van het recht en dus het niet-gebruik, doordat de zorgverzekerdheid niet compleet in beeld was; hierdoor zijn bijvoorbeeld buitenlandse studenten ten onrechte als niet-gebruiker opgenomen;

e) 1p-huishoudens met kinderen scoren relatief laag (7,8%), 2p-huishoudens met kinderen scoren hoger qua niet-gebruik (14,2%); mogelijk speelt inkomen hier ook een rol;

Achtergronden niet-gebruik

Veelal wordt aangenomen dat bekendheid met de regeling en zelfredzaamheid (waaronder taalvaardigheid) belangrijke verklarende variabelen zijn. Zonder veldonderzoek zijn er geen harde conclusies te trekken, maar de kwantitatieve constateringen (laag niet gebruik bij 1p-huishoudens cq. lage inkomens en hoog niet-gebruik bij gering belang) wijzen meer in de richting van:

kosten-baten-analyse: wegen de benodigde inspanningen op tegen het verwachte toeslagbedrag;
riscio-mijding: bij onzekerheid wordt niet aangevraagd om latere terugbetalingen te voorkomen;
inkomens-stabiliteit en daarmee inzicht in eigen financiële positie; dit lijkt vooral iets bij midden inkomens: door onvoldoende inzicht in de eigen financiën en/of de regelgeving wordt de kans op toeslag onderschat (aftrekposten);

Daarbij geldt dat er een omgekeerd verband is tussen aandeel recht en niet-gebruik: groepen met veel rechthebbenden hebben een relatief laag niet-gebruik en omgekeerd. Attendering en stimulans vanuit de referentie-groep lijkt daarmee ook een factor.

[63] Zie bijvoorbeeld het SEO-onderzoek uit 2011.

Bijlage 7: Uitwerking bouwstenen

Inhoud

1. Versterken dienstverlening 114
2a. Loslaten actualiteit inkomen (t-2) 117
2b. t-2 met vangnet bij inkomensdaling 120
3. Van kalenderjaar naar schooljaar en overgang op inkomen t-1 123
4A. Vastgesteld maandinkomen, definitieve toeslag achteraf 126
4B. Maandtoeslag, voorschot obv vastgesteld inkomen vier maanden eerder 128
4C. Maandtoeslag, voorschot obv vastgesteld gemiddeld maandinkomen over de periode van vier maanden tot en met vijftien maanden geleden 130
5. Behoudender voorschieten 132
6A. Geleidelijke vermogenstoets 135
6B. Harmoniseren vermogenstoetsen 137
7. Verzamelinkomen zonder aftrekposten 139
8. Knip in toeslagjaar bij ontstaan partnerschap 142
9. Drempel voor kleine terugvorderingen en nabetalingen conform IB 143
10A1. Huurtoeslag: servicekosten schrappen 144
10A2. Huurtoeslag: harmoniseren aftoppingsgrenzen 145
10A3. Huurtoeslag: harmoniseren inkomensafhankelijkheid onder en boven pensioengerechtigde leeftijd 147
10A4. Huurtoeslag: hardheidbeleid laten vervallen 149
10A5. Huurtoeslag: overgangsrecht onzelfstandige studenteneenheden laten vervallen 151
10A6 Huurtijdvakverschuiving afschaffen 152
10A7 Huurtoeslag, verworven recht 153
10B. Huurtoeslag: Lineaire afbouw vanaf WML 155
10C. Huurtoeslag: Genormeerde huren 157
11A. KOT: Vast bedrag per uur 159
11B. KOT: Vast bedrag per halve dag kdv en 'dag' BSO 161
11C. KOT: koppeling gewerkte uren 163
11D. KOT: vereenvoudiging doelgroepers 164
12A. Zorgtoeslag: maximum paar dubbele maximum alleenstaande 166
12B Vereenvoudiging zorgverzekerdheid 169
13. Huurtoeslag: huurtoeslag schrappen voor studenten/jongeren 171
14A. Verplichte gegevenslevering verhuurders 173
14B. Verplichte gegevenslevering kinderopvangorganisaties 174
15. Proportioneel terugvorderen als eigen bijdrage bij de KOT niet geheel is betaald 177
16. Tegengaan niet-gebruik toeslagen 179
17A. Rechtstreeks uitbetalen: huurtoeslag aan verhuurders 180
17B. Rechtstreeks uitbetalen: zorgtoeslag naar de zorgverzekeraar 181

17C. Rechtstreeks uitbetalen: omleiding via gemeentes 182
17D. Rechtstreeks uitbetalen kinderopvangtoeslag aan kinderopvangorganisaties 183
18A. Kwijtschelding terugvordering: restschuld 185
18B. Kwijtschelding terugvordering: bij aan het werk gaan 186
19. Wijzer-met-geld-loket 188
20. Discretionaire bevoegdheid 190

1. Versterken dienstverlening

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	0	+	+	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Uitvoeringskosten van minder dan €50 miljoen	geen	Behalve onderdeel 8 uitvoerbaar	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

In de dienstverlening aan de burger door de Belastingdienst/Toeslagen kan nog meer aandacht zijn voor de individuele burger en zijn situatie. Door meer te richten op dienstverlening en begrijpelijkheid richting burger worden mentale lasten beperkt. Er is minder vaak actie nodig, het is begrijpelijker wat er precies aan de hand is en wat de burger moet doen. Daardoor wordt de burger geholpen en gestimuleerd om actie te ondernemen. Bovendien komen zo de "probleemgevallen" eerder in beeld. De werkgroep heeft op verschillende vlakken maatregelen onderzocht:

Mensen activeren om wijzigingen door te geven:

1. Actiever attenderen of periodiek notificeren. Proactief bijstellen als gegevens daarvoor aanleiding geven met melding daarvan aan burger. Die heeft mogelijkheid voor bezwaar.
2. Maak naast brief en berichtenbox gebruik van andere kanalen in communicatie met burger zoals apps.

Begrip bij burger vergroten:

3. Vereenvoudiging taalgebruik in communicatie met burger. Geldt zowel voor de brieven als de website.
4. Bij een toeslagbeschikking op een begrijpelijke manier toelichting geven op het waarom (van aanpassing) van het toeslagrecht.

Overzicht voor burger vergroten:

5. Burgers één overzicht sturen van alle toeslagvorderingen en de vorderingen bundelen in één betalingsregeling. Dit sluit aan bij de ontwikkeling die aan de belastingenkant gaande is.

Terugvorderingen voorkomen:

6. De defaults worden zo gezet dat het goed gaat als de burger niets doet: zoals realistischer indexeren of invoeren einddatum toeslag.
7. Nabetalingen aan burgers bijvoorbeeld van uitkeringen of compensatieregelingen vinden via een eindheffing plaats, waarbij de instantie die de uitkering betaalt de fiscale gevolgen afrekent met de Belastingdienst, zodat deze niet langer doorwerken op het verzamelinkomen van burgers. Op deze manier hebben de nabetalingen geen effect op het verzamelinkomen van huishoudens. Sinds toeslagen bestaan zijn er ca. 80.000 terugvorderingen vanwege nabetalingen geweest.

Terugbetalen gemakkelijker maken:

8. Bij grote bijstelling van het recht gedurende het toeslagjaar (lager recht zonder dat er lagere kosten tegenover staan): maak net zoals bij terugvorderingen bij definitieve toekenning verrekening/terugbetaling over langere periode mogelijk in plaats van binnen lopende toeslagjaar.
9. Actief benaderen van burgers met hoge terugvordering voor maatwerkbetalingsregeling en contact opnemen met burgers als terugbetaling stokt.
10. Behoud van de mogelijkheid van een automatische betalingsregeling van 24 maanden, ook na de invoering van stroomlijning belastingen en toeslagen bij de Belastingdienst

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

De maatregelen versterken de dienstverlening voor de burger. Het doel is om niet-gebruik en de terugvorderingen te verminderen en de begrijpelijkheid en de zekerheid te vergroten.

De effecten van de maatregelen in meer detail:

1. Door attenderen en notificeren worden burgers zich eerder bewust van mogelijke afwijkingen en dat helpt hen de toeslagen actueel te houden. Tussentijdse bijstellingen verminderen de hoogte van de terugvorderingen. Het betekent wel iets voor de verantwoordelijkheidsafbakening tussen burger en uitvoering
2. Ook de burger bereiken die geen brieven opent
3. Zorgen dat de toeslagpopulatie het toeslagenstelsel beter begrijpt
4. Dat de burger het waarom beter begrijpt
5. Vergroot overzicht voor burgers en vergemakkelijken terugbetaling
6. Voorkomen dat er iets fout gaat als burger niets doet.
7. Nabetalingen van uitkeringen hebben betrekking op voorgaande jaren en de terugvorderingen op toeslagen, die daarvan het gevolg kunnen zijn, dus ook. Dit wekt onbegrip bij burgers, vooral als een nabetaling leidt tot een forse terugvordering of zelfs verlies van toeslagen. (als nabetalingen in de afgelopen jaren reeds via een eindheffing waren gedaan had dit in afgelopen jaren al 80.000 terugvorderingen kunnen voorkomen). Past in de gedachte dat een probleemveroorzaker de eerste verantwoordelijkheid heeft om het op te lossen.
8. Voorkomen dat burgers door (gedeeltelijk) wegvallen toeslag in de betalingsproblemen komen
9. Betalingsproblemen voorkomen en voorkomen dat achterstanden in de betalingen oplopen
10. Het automatisch aanbieden van een betalingsregeling maakt het makkelijker om terugvorderingen te betalen.

Budgettair beslag: voorbereidingskosten en structureel

De kosten van deze maatregelen liggen volledig in de uitvoering.
De kosten zijn als volgt ingedeeld en zijn overgenomen uit de "Weging op de hand" van de Belastingdienst/Toeslagen

Voorbereidingskosten:
S : < €0,1 miljoen- n: €0,25 miljoen
M: €0,25 miljoen - €0,5 miljoen
L: €0,5 miljoen - €0,75 miljoen
XL: €0,75 miljoen - > €1,0 miljoen

Structurele uitvoeringskosten:
S : 5-10 fte, < €0,7miljoen
M: 10-25 fte, €0,7 miljoen - €1,75 miljoen
L: 25-50 fte, €1,75 miljoen - €3,5 miljoen
XL: 50-100 fte, €3,5 miljoen - €7 miljoen
XXL: >100 fte, > €7 miljoen

Voorbereidings- en uitvoeringskosten per maatregel
1. voorbereiding: M; structureel M
2. voorbereiding: M; structureel XL
3. voorbereiding: L; structureel S
4. voorbereiding: M; structureel S
5. wordt al ontwikkeld
6. lopend beleid
7. bespaart terugvorderingen en uitvoeringskosten; Beperkte kosten voor de uitkerende instanties vanwege het vooraf regelen van een eindheffing
8. niet uitvoerbaar
9. voorbereiding: S; structureel XXL (>130fte).
10. geen, want voortzetting huidige system

De maatregelen 8 en 10 die een wijziging in de (voorgenomen) terugvorderingssystematiek betreffen kunnen binnen de begrotingshorizon een eenmalige tegenvaller geven van enkele honderden miljoenen euro's. Structureel is er geen effect.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

De vormgeving van de toeslagen zelf verandert niet.

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)
Op basis van "Weging op de hand":

1. Attenderen/notificeren: B/T vindt in de basis goed idee, maar er zijn wel randvoorwaarden met name in capaciteit Belastingtelefoon.
2. Andere kanalen: B/T adviseert vooral te investeren in fysieke dienstverlening. Apps worden momenteel al ontwikkeld.
3. Taalgebruik: B/T denkt dat vereenvoudiging taalgebruik kan bijdragen aan een beter begrip van de burger. Het vergt volgens B/Twel een flinke investering om dit goed aan te pakken.
4. Uitleg bij beschikking: Lijkt B/T goed idee om toelichting bij eerste toekenningsbrief toe te voegen. Keerzijde is wel dat dit vragen kan oproepen. Combinatie met voorstel 3 is daarom belangrijk.
5. Bundeling vorderingen: Bundeling van betalingsregeling vindt B/T een goed idee. De Belastingdienst is hier al mee bezig, maar is technisch complex.
6. Defaults goedzetten: Defaults aanpassen om fouten te voorkomen is momenteel al beleid. Het vooraf invoeren van een einddatum kan verwarrend zijn volgens B/T, met name wanneer het recht op toeslag eerder afloopt.
7. Eindheffing: B/T vindt goed idee.
8. Verlenging bij hoge vorderingen: B/T vindt dit onverstandig en vanuit technisch en communicatief oogpunt niet uitvoerbaar. B/T vindt niet passend in de inningssystematiek en niet in de debiteurenlogica.
9. Actief benadering bij hoge vorderingen: B/T stelt twee belangrijke randvoorwaarden: flinke investering in personele capaciteit van de Belastingdienst en de burger moet een serieus handelingsperspectief geboden kunnen worden.
10. Vraagt om bijstelling van keuzes die in kader van project stroomlijning belastingen en toeslagen zijn gemaakt: deze wens tot handhaven van de huidige automatische standaard betalingsregeling wordt door B/T onderschreven, maar bij stroomlijning rood/blauw zijn organisatiebreed andere keuzes gemaakt.

Naar aanleiding van "Weging op de hand"
In de weging op de hand wordt door de Belastingdienst/Toeslagen aangegeven dat voorstel 8 volgens de dienst niet verstandig is en bovendien vanuit technisch en communicatief oogpunt niet uitvoerbaar omdat het niet in de inningssystematiek en debiteurenlogica past. De werkgroep blijft toch vasthouden aan dit voorstel omdat zij het niet logisch vindt dat wijzigingen gedurende het jaar vrijwel direct (binnen het jaar) verrekend worden, terwijl er voor bijstellingen bij definitieve toekenning een betalingstermijn van 2 jaar geldt.

2A. Loslaten actualiteit inkomen (t-2)

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
++	+	0	++	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Budgettair neutrale vormgeving	Gemiddeld beperkt maar met grote positieve en negatieve uitschieters	Goed	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Loslaten actualiteit

Voor zowel inkomen als vermogen wordt overgestapt van t (actualiteit) op t-2 (vastgesteld). Hierdoor komt de zekerheid van het vastgestelde inkomen en vermogen in de plaats van de onzekerheid over de juistheid van de schatting van het actuele inkomen en vermogen. Bij tijdige beschikbaarheid van het vastgestelde inkomen/vermogen vervalt de onzekerheid rond de inkomens/vermogensschatting volledig. Dit gaat ten koste van de tijdigheid: de hoogte van de toeslag sluit minder goed aan bij de actuele draagkracht. Mensen die fors vooruit zijn gegaan in hun inkomen krijgen nog steeds een toeslag op basis van het lagere inkomen. Mensen die er in inkomen op achteruit zijn gegaan moeten lang(er) wachten voordat zij een (hogere) toeslag krijgen. Voor de mensen die er in inkomen op achteruit zijn gegaan, zou een vangnetregeling soelaas kunnen bieden. Er zijn daarom verschillende varianten uitgewerkt:

a) Geen vangnet
b) Vangnet bij inkomensdaling
c) Vangnet bij inkomensdaling van 20% of meer
d) Vangnet via gemeente

In dit fiche wordt de maatregel zonder vangnet uitgewerkt. In fiche 2b zijn de vangnetvarianten uitgewerkt.

Voorschot

Waar voor inkomen en vermogen wordt overgestapt op t-2 blijven de andere grondslagen gebaseerd op de actualiteit. Dus grondslagen als huishoudsamenstelling, zorgverzekerdheid, leeftijd kinderen, huur, uren en tarief kinderenopvang en gewerkte uren blijven gebaseerd op t. Merk op dat door combinaties met bouwstenen waarin bijv. grondslagen genormeerd worden, de afhankelijkheid van de actualiteit verder beperkt kan worden. De juistheid van deze gegevens moet nog steeds worden gecontroleerd na afloop van het jaar t. Daarom blijft, ook als voor de bepaling van het inkomen wordt overgestapt op t-2, de systematiek gehandhaafd waarin er sprake is van een voorschot in jaar t dat wordt gevolgd door een definitieve toekenning (waarmee het voorschot wordt verrekend) na afloop van het jaar t. Verschil is wel dat ook bij de definitieve toekenning uitgegaan wordt van het inkomen van t-2 en voor wat betreft de andere grondslagen van jaar t. In die zin ontstaat er door t-2 enige ambiguïteit in het stelsel: voor een deel van de grondslagen wordt gekeken naar het verleden, voor een ander deel van de grondslagen wordt gekeken naar de actuele omstandigheden.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- ***Versterking van het stelsel tbv de burger***
  Voor de 80-90% van de populatie waarvoor t-2 tijdig beschikbaar is, geeft de overgang op toekenning op basis van inkomen en vermogen t-2 volledige zekerheid over het toegepaste inkomen en vermogen. Voor de overige 10-20% kan eerst met t-3 worden gewerkt en komt in de loop van het jaar t-2 alsnog beschikbaar, waardoor dan ook voor hen de onzekerheid vervalt. Slechts voor een beperkte groep (2-3%) komt t-2 pas na afloop van t beschikbaar. Voor hen blijft de onzekerheid over het toegepaste inkomen en vermogen bestaan.
- ***Effect op aantal correcties en niet-gebruik***
  Bij de overstap op een vastgesteld inkomen neemt bij de kinderopvangtoeslag het aantal vorderingen in DT af met 65%. Het effect op *hoge* terugvorderingen is bij kinderopvangtoeslag beperkt, omdat deze daar vooral samenhangen met afgenomen opvanguren. Bij de andere toeslagen zullen bijna alle vorderingen in DT vervallen, dus ook de hogere. De uiteindelijke afname zal lager liggen doordat voor 2-

3% van de huishoudens het t-2 inkomen niet tijdig is vastgesteld. Voor de 10-20% van de huishoudens waarvoor t-2 niet voor aanvang van het jaar beschikbaar is, maar wel voor het einde van het jaar verschuift de correctie van de DT fase naar de VT fase. De correctie zal dan kleiner zijn, omdat de toeslag dan maar voor een deel van het jaar is uitgekeerd. Het totaal aan vorderingen over VT en DT samen zal met circa 2/3 afnemen.
De zekerheid die gegeven wordt door het vastgestelde inkomen te gebruiken kan het niet-gebruik beperken, doordat huishoudens die nu uit angst voor terugvorderingen geen toeslag aanvragen dat met de extra zekerheid mogelijk wel gaan doen.

- ***Effect op gerichtheid en tijdigheid***
  Door overgang van actueel inkomen/vermogen naar t-2 inkomen/vermogen wordt geschoven op de as van tijdigheid/zekerheid: er wordt ingeleverd op tijdigheid en dat geeft meer zekerheid. Dus door de aansluiting bij de actuele draagkracht los te laten, wordt meer zekerheid verkregen. Vanwege de handhaving van de actualiteit van andere grondslagen blijft de voorschotsystematiek gehandhaafd met een definitieve toekenning na afloop van jaar t.
- ***Effect op beleidsdoelstellingen***
  Uitgezonderd de kinderopvangtoeslag, zien de toeslagen (mede) op inkomensondersteuning en hier wordt door overgang op t-2 in mindere mate aan voldaan, omdat de koppeling met de actuele draagkracht wordt losgelaten. Een vangnetregeling kan dit (deels) ondervangen.

Budgettair beslag: structureel

Bij een overgang op inkomen en vermogen van t-2 ligt het voor de hand om ook de inkomens- en vermogensgrenzen te verlagen. Voor deze bouwsteen is aangenomen dat per toeslag de grenzen zo worden verlaagd dat de overstap naar t-2 budgettair neutraal is. Door per toeslag het geheel budgettair neutraal te maken kunnen de afbouw- en vermogensgrenzen die nu nog overeen komen gaan verschillen tussen toeslagen. Die kunnen uiteraard ook weer gelijk worden getrokken.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Bij de gekozen vormgeving van budgetneutraliteit per toeslag wordt de correctie op de afbouwgrens/inkomensgrenzen per toeslag bepaald. Per toeslag gaan huishoudens in het afbouwtraject met een inkomensstijging boven het gemiddelde erop vooruit en met een inkomensstijging onder het gemiddelde erop achteruit. Voor de overige huishoudens is er geen inkomenseffect. Een huishouden met meerdere toeslagen kan er bij de ene toeslag op vooruit gaan en bij de andere op achteruit, doordat de correctie per toeslag anders kan zijn. In het verleden zijn inkomenseffecten berekend voor de budgetneutrale overgang op inkomens t-2 bij kinderopvangtoeslag. In de tabel hieronder zijn deze inkomenseffecten opgenomen.

Inkomenseffecten bij overgang van inkomen 2016 op inkomen 2014 voor de kinderopvangtoeslag met tabelpercentages 2019, zonder vangnet

	<-5%	-5 tot -3%	-3 tot -0,5%	-0,5 tot 0%	Geen effect	0 tot 0,5%	>0,5%	Totaal (x1000)
Bruto inkomen (jaar t)								
<25.000	3%	2%	6%	4%	83%	1%	2%	17
25.000-50.000	1%	1%	13%	24%	42%	13%	5%	59
50.000-75.000	1%	1%	13%	40%	11%	27%	8%	121
75.000-100.000	1%	1%	15%	29%	15%	28%	11%	137
>100.000	0%	1%	10%	22%	20%	30%	17%	209
Pasgeboren kind								
Niet	1%	1%	11%	27%	22%	27%	11%	457
Wel	1%	1%	19%	28%	17%	20%	14%	85
Zelfstandigen								
Niet	1%	1%	12%	28%	21%	26%	11%	498
Wel	1%	2%	15%	23%	19%	24%	17%	44
Alle huishoudens	1%	1%	12%	28%	21%	26%	12%	542

Het effect op arbeidsaanbod is naar verwachting klein. De extra zekerheid bij de kinderopvangtoeslag heeft mogelijk een klein positief effect op de participatie. Daarentegen zullen de netto opvangkosten hoger worden voor ouders die parttime willen gaan werken bij de geboorte van het (eerste) kind, maar als kinderen ouder worden en ouders weer meer willen gaan werken zijn de netto opvangkosten juist lager. Dit heeft zeer beperkte arbeidsaanbodeffecten.
Waarom niet opgenomen in de beleidsvarianten? Deze bouwsteen is niet opgenomen in een van de varianten. Belangrijkste reden is het ontbreken van het vangnet. Zonder vangnet kunnen huishoudens met een grote inkomensteruggang financieel in de problemen komen omdat de toeslag nog is gebaseerd op het hogere vastgestelde inkomen van twee jaar eerder. Bouwsteen 2B, t-2 met vangnet, is wel opgenomen in een variant (variant A)

2B. t-2 met vangnet bij inkomensdaling

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
1. 0	**+**	**-**	**+**	**-**
2. +	**+**	**-**	**+**	**-**
3. ++	**+**	**0**	**+**	**0**

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
1. 0	Gemiddeld beperkt maar met uitschieters (pos en neg)	Neutraal	
2. 0		Neutraal, maar harde vangnetgrens mogelijk problematisch Ligt vooral bij gemeentes, maar zal complex zijn.	
3. 0	Gemiddeld beperkt maar met grote uitschieters (pos en neg)		

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Bij het loslaten van de actualiteit voor inkomen/vermogen kan er voor gekozen worden om een vangnet in te stellen voor huishoudens waarvan het inkomen (sterk) is gedaald. Voor deze groep zouden de toeslagen worden gebaseerd op heel veel hoger inkomen/vermogen dan het inkomen/vermogen in de actualiteit. Met een vangnet wordt het loslaten van de actualiteit (deels) losgelaten.

Bij de uitwerkingen zijn de volgende keuzes gemaakt:

- Voor toepassing van het vangnet gedurende het jaar moet een burger zelf een aanvraag indienen. Iedereen die aanvraagt komt in het vangnet, bij DT wordt gecheckt of er inderdaad recht was.
- Onafhankelijk van of is aangevraagd of niet krijgt iedereen die bij DT aan de vangnetvoorwaarde voldoet, ambtshalve het vangnet toegekend.

Door iedereen die vangnet aanvraagt in het vangnet te laten, kunnen de uitvoeringskosten beperkt blijven: alleen bij DT is een check nodig of men recht heeft op het vangnet. Door daarnaast ambtshalve toe te kennen bij DT wordt voorkomen dat huishoudens voor de zekerheid vangnet aanvragen.

Er zijn drie opties uitgewerkt. Daarbij zijn in optie 1 de omvang en kosten van het vangnet het grootst en deze nemen verder af bij optie 2 en 3.

1. Vangnetregeling bij inkomensdaling: als het actuele inkomen lager ligt dan het gehanteerde inkomen geldt de vangnetregeling.
2. Vangnetregeling bij inkomensdaling van minimaal 20%: als het actuele inkomen minimaal 20% lager ligt dan het gehanteerde inkomen geldt de vangnetregeling.
3. Vangnetregeling via gemeente: als een huishouden in de bijstand terecht komt, keert de gemeente het verschil in toeslagen bij het actuele inkomen en het toetsingsinkomen uit. Deze aanvulling vanuit de gemeente vervalt als er geen recht op bijstand meer is.

1: Vangnetregeling bij inkomensdaling

Voor huishoudens waarvoor het actuele inkomen lager ligt dan het gehanteerde inkomen, geldt de vangnetregeling. Per saldo blijft er bij deze vormgeving een voordeel voor alle huishoudens waarvan het inkomen is gestegen ten opzichte van het gehanteerde inkomen, maar vervalt het nadeel voor huishoudens waarvan het inkomen is gedaald.

2: Vangnetregeling bij inkomensdaling van minimaal 20%

Voor huishoudens waarvoor het actuele inkomen minimaal 20% lager ligt dan het gehanteerde inkomen, geldt de vangnetregeling. Dit vangnet is kleiner van omvang dan in optie 1. Het kan leiden tot grensgevallen, wanneer een huishouden net niet aan 20% daling komt.

3: Vangnetregeling via gemeente
Alleen voor huishoudens die in de bijstand komen, is er een vangnet via de gemeente. Het vangnet is daarmee zeer beperkt en voor de Belastingdienst zijn er geen uitvoeringskosten. Het voordeel van dit vangnet ten opzichte van de andere twee opties is dat er direct duidelijkheid is over of men wel of geen recht heeft op het vangnet.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel tbv de burger
  Een vangnet introduceert nieuwe complexiteit voor burgers. Bij optie 3 is deze extra complexiteit kleiner, omdat de gemeente alles regelt en er geen onzekerheid is over het recht op het vangnet.

- Effect op aantal correcties en niet-gebruik
  Bij de introductie van een vangnetregeling wordt voor een beperkte groep de actualiteit van inkomen/vermogen weer teruggebracht in een systeem waarin de actualiteit van inkomen/vermogen juist is losgelaten. Voor optie 1 en 2 geldt voor de huishoudens die voorlopig in het vangnet worden toegelaten dat de kans op correcties weer gelijk is aan de *kans* in het huidige systeem. Bij optie 2 kan daarbij de correctie *hoger* uitvallen als achteraf blijkt dat het huishouden toch niet voor het vangnet in aanmerking komt. Het inkomensverschil waarvoor een terugvordering ontstaat, is dan niet het verschil tussen het geschatte en gerealiseerde inkomen, maar het verschil tussen het niet-actuele inkomen (t-2) en het gerealiseerde inkomen. Dit is ook het verschil wat bepaalt of aan het vangnetcriterium is voldaan. In optie 2 kan dat oplopen tot 20% (vanaf 20% inkomensdaling bestaat recht op het vangnet). Voor optie 1 speelt dit niet omdat voor iedere verlaging van het actuele inkomen men in het vangnet komt. Voor optie 3 is het actuele inkomen (bijstand) zeker en daarmee is er geen risico op correcties achteraf.

- Effect op gerichtheid en tijdigheid
  Door het vangnet verbetert voor huishoudens met een inkomensdaling de score op gerichtheid en tijdigheid.

- Effect op beleidsdoelstellingen
  Uitgezonderd de kinderopvangtoeslag, zien de toeslagen (mede) op inkomensondersteuning en hier wordt door overgang op t-2 in mindere mate aan voldaan, omdat de koppeling met de actuele draagkracht wordt losgelaten. De instelling van een vangnetregeling ondervangt dit deels. Daarbij ondervangt optie 1 het meest en optie 3 het minst.

Budgettair beslag: structureel
De kosten van het vangnet zijn afhankelijk van hoe inkomens zich ontwikkelen in de loop van de tijd. In tijden van crisis zullen meer huishoudens aan het vangnetcriterium voldoen dan in tijden van voorspoed. Er is aangenomen dat de kosten van het vangnet gedekt worden binnen de regeling zelf. Dat betekent dat alle toeslagontvangers iets inleveren om het vangnet te bekostigen.

De kosten en omvang van het vangnet voor de 3 opties zijn sterk afhankelijk van de economische conjunctuur. In een periode van laagconjunctuur is de omvang van het vangnet groter dan in een periode van hoogconjunctuur. Hieronder zijn voor de verschillende opties puntschattingen gegeven, maar deze zijn met veel onzekerheid omgeven.
Optie 1: circa 1 miljoen huishoudens komen in het vangnet (per huishouden kan het om 1 of meer toeslagen gaan). De kosten bedragen circa €500 miljoen.

Optie 2: circa 300 duizend huishoudens komen in het vangnet (per huishouden kan het om 1 of meerdere toeslagen gaan). De kosten bedragen circa € 300 miljoen.

Optie 3: circa 100 duizend huishoudens komen in het vangnet (per huishouden kan het daarbij om een of meerdere toeslagen gaan. De kosten bedragen ca €130 miljoen.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen
Een vangnet beperkt de negatieve inkomenseffecten bij het loslaten van de actualiteit van inkomen en vermogen. Anderzijds zullen de kosten van het vangnet bij budgetneutraliteit over alle toeslagontvangers gedeeld worden, wat weer leidt tot negatieve inkomenseffecten. Gemiddeld zijn de inkomenseffecten beperkt. Bij optie 1 is de verschuiving het grootste. Het grootste aantal huishoudens wordt in het vangnet

beschermd, maar de toeslagen gaan generiek ook het meest omlaag. Bij optie 3 kan een huishouden met een grote inkomensterugval beter af zijn met bijstand dan met een baan rond minimumloon

Het effect op arbeidsaanbod van optie 1 en 2 is naar verwachting verwaarloosbaar. Bij optie 3 wordt het minder aantrekkelijk om snel vanuit de bijstand aan het werk te gaan, omdat de aanvulling op de toeslagen dan vervalt. Het inkomen t-2 wordt dan weer gehanteerd voor de toeslagen.

3. Van kalenderjaar naar schooljaar en overgang op inkomen t-1

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
++	+	-	++	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
0	Beperkt maar met grote positieve en negatieve uitschieters	Geen verstandige optie	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Het toeslagrecht per kalenderjaar wordt verschoven naar een recht per schooljaar (sep t - aug t+1). Daarnaast wordt voor zowel inkomen als vermogen overgestapt van kalenderjaar t (actualiteit) op kalenderjaar t-1 (vastgesteld). *Dus bijvoorbeeld voor het toeslagjaar sep 2018-aug 2019 worden inkomen en vermogen van 2017 toegepast en de overige grondslagen zijn gebaseerd op het toeslagjaar sep2018-aug2019.* Hierdoor komt de zekerheid van het vastgestelde inkomen en vermogen in de plaats van de onzekerheid over de juistheid van de schatting van het actuele inkomen en vermogen. Bij tijdige beschikbaarheid van het vastgestelde inkomen/vermogen vervalt de onzekerheid rond de inkomens/vermogensschatting volledig. Dit gaat ten koste van de tijdigheid: het sluit minder goed aan bij de actuele draagkracht. Mensen die fors vooruit zijn gegaan in hun inkomen krijgen nog steeds een toeslag op basis van het lagere inkomen. Mensen die er in inkomen op achteruit zijn gegaan moeten lang(er) wachten voordat zij een (hogere) toeslag krijgen. Voor deze gevallen zou eventueel een vangnetregeling soelaas kunnen bieden.

Er zijn daarom verschillende varianten uitgewerkt:

a) Geen vangnet
b) Vangnet bij inkomensdaling
c) Vangnet bij inkomensdaling van 20% of meer
d) Vangnet via gemeente

In dit fiche wordt de maatregel zonder vangnet uitgewerkt. In fiche 2b zijn de vangnetopties uitgewerkt voor t-2, maar deze zijn vergelijkbaar voor dit fiche. In vergelijking met fiche 2 is de noodzaak voor een vangnet wel minder groot, omdat de tijd tussen het vastgestelde en actuele inkomen een half jaar korter is.

Voorschot

Voor inkomen en vermogen wordt overgestapt op het vastgestelde inkomen van kalenderjaar t-1 De overige grondslagen blijven gebaseerd op de actualiteit, maar het toeslagjaar loopt nu van sep t - aug t+1. Door dit toeslagjaar te verschuiven wordt zo snel mogelijk na het beschikbaar komen van het vastgestelde jaarinkomen hier ook gebruik van gemaakt. Dit maakt de aansluiting bij de actualiteit zo groot mogelijk. Het betekent dat grondslagen als huishoudsamenstelling, zorgverzekerdheid, leeftijd kinderen, huur, uren en tarief kinderenopvang en gewerkte uren gebaseerd blijven op actualiteit maar niet van kalenderjaar t, maar van toeslagjaar sep t - aug t+1. Merk op dat door combinaties met bouwstenen waarin bijv. grondslagen genormeerd worden de afhankelijkheid van de actualiteit verder beperkt kan worden. De juistheid van deze gegevens moet nog steeds worden gecontroleerd na afloop van het toeslagjaar. Daarom blijft, ook als voor de bepaling van het inkomen wordt overgestapt op t-1, de systematiek gehandhaafd waarin er sprake is van een voorschot dat wordt gevolgd door een definitieve toekenning (waarmee het voorschot wordt verrekend) na afloop van het jaar. Verschil is wel dat ook bij de definitieve toekenning uitgegaan wordt van het inkomen en vermogen van kalenderjaar t-1 en voor wat betreft de andere grondslagen van het verschoven jaar sep t – aug t+1. In die zin ontstaat er enige ambiguïteit in het stelsel: voor een deel van de grondslagen wordt gekeken naar een kalenderjaar uit het verleden, voor een ander deel van de grondslagen wordt gekeken naar de actuele omstandigheden van het verschoven toeslagjaar van sep t-aug t+1.

Doordat per 1 september een nieuw toeslagjaar begint, ligt het voor de hand om de indexatie van de toeslagparameters ook van 1 januari naar 1 september te verplaatsen, zodat bij gelijkblijvende grondslagen ook het voorschotbedrag gelijk blijft gedurende het toeslagjaar.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel tbv de burger
  Voor de 50% van de populatie waarvoor t-1 tijdig beschikbaar is, geeft de overgang op toekenning van de toeslag op basis van inkomen t-1 volledige zekerheid over het toegepaste inkomen en vermogen. Voor de overige 50% kan eerst met t-2 worden gewerkt en komt in de loop van het toeslagjaar t-1 alsnog beschikbaar, waardoor dan ook voor hen de onzekerheid vervalt. Slechts voor een beperkte groep (2-3%) komt t-1 pas na afloop van aug t+1 beschikbaar. Voor hen blijft de onzekerheid over het toegepaste inkomen en vermogen bestaan. Wanneer de maatregel gecombineerd wordt met een vangnet blijft voor de groep die denkt voor het vangnet in aanmerking te komen de onzekerheid over het actuele inkomen bestaan. Een verschuiving van het toeslagjaar van kalenderjaar naar schooljaar leidt naar verwachting tot minder begrijpelijkheid voor de burger.

- Effect op aantal correcties en niet-gebruik
  Bij de overstap op een vastgesteld inkomen neemt bij de kinderopvangtoeslag het aantal vorderingen in DT af met 65%. Het effect op *hoge* terugvorderingen is bij kinderopvangtoeslag beperkt, omdat deze daar vooral samenhangen met afgenomen opvanguren. Bij de andere toeslagen zullen nagenoeg alle vorderingen in DT vervallen, dus ook de hogere. De uiteindelijke afname zal lager liggen doordat voor 2-3% van de huishoudens het t-2 inkomen niet tijdig is vastgesteld. Voor de 50% van de huishoudens waarvoor t-2 niet voor aanvang van het schooljaar beschikbaar is, maar wel voor het einde van het schooljaar verschuift de correctie van de DT fase naar de VT fase. De correctie zal dan kleiner zijn, omdat de toeslag dan maar voor een deel van het jaar is uitgekeerd.
  De zekerheid die gegeven wordt door het vastgestelde inkomen te gebruiken kan het niet-gebruik beperken, doordat huishoudens die nu uit angst voor terugvorderingen geen toeslag aanvragen dat met de extra zekerheid mogelijk wel gaan doen.

- Effect op gerichtheid en tijdigheid
  Door overgang van actueel inkomen/vermogen naar t-1 inkomen/vermogen wordt geschoven op de as van tijdigheid/zekerheid: er wordt ingeleverd op tijdigheid en dat geeft meer zekerheid. Dus door de aansluiting bij de actuele draagkracht los te laten, wordt meer zekerheid verkregen. Vanwege de handhaving van de actualiteit van andere grondslagen blijft de voorschotsystematiek gehandhaafd met een definitieve toekenning na afloop van het toeslagjaar.

- Effect op beleidsdoelstellingen
  Uitgezonderd de kinderopvangtoeslag, zien de toeslagen (mede) op inkomensondersteuning en hier wordt door overgang op t-1 in mindere mate aan voldaan, omdat de koppeling met de actuele draagkracht wordt losgelaten. Een vangnetregeling kan dit (deels) ondervangen.

Budgettair beslag: structureel

Bij een overgang op inkomen en vermogen van t-1 en de verschuiving van de start van het toeslagjaar naar september ligt het voor de hand om ook de inkomens- en vermogensgrenzen te verlagen. Voor deze bouwsteen is aangenomen dat per toeslag de grenzen zo worden verlaagd dat de overstap budgettair neutraal is. Door per toeslag het geheel budgettair neutraal te maken kunnen de afbouw- en vermogensgrenzen die nu nog overeen komen gaan verschillen tussen toeslagen. Die kunnen uiteraard ook weer gelijk worden getrokken.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Bij de gekozen vormgeving van budgetneutraliteit per toeslag wordt de correctie op de afbouwgrens/inkomensgrenzen per toeslag bepaald. Zonder vangnet gaan per toeslag huishoudens in het afbouwtraject met een inkomensstijging boven het gemiddelde erop vooruit en huishoudens met een inkomensdaling of een inkomensstijging onder het gemiddelde erop achteruit. Een huishouden met meerdere toeslagen kan er bij de ene toeslag op vooruit gaan en bij de andere op achteruit, doordat de correctie per toeslag anders kan zijn. In fiche 2 zijn de inkomenseffecten opgenomen voor overgang op t-2 voor de kinderopvangtoeslag. Gegeven dat in dit fiche de verschuiving van het inkomen een half jaar minder is, zullen de inkomenseffecten naar verwachting iets kleiner zijn.

De verschuiving van het toeslagjaar zal naar verwachting een verwaarloosbaar inkomenseffect hebben. Het effect op arbeidsaanbod is naar verwachting klein. De extra zekerheid bij de kinderopvangtoeslag heeft mogelijk een klein positief effect op de participatie. Daarentegen zullen de netto opvangkosten hoger worden voor ouders die parttime willen gaan werken bij de geboorte van het (eerste) kind, maar als kinderen ouder worden en ouders weer meer willen gaan werken zijn de netto opvangkosten juist lager. Dit heeft zeer beperkte arbeidsaanbodeffecten.
Waarom niet opgenomen in de beleidsvarianten? Deze bouwsteen is niet opgenomen in een van de varianten. Een gebroken boekjaar is moeilijk om te begrijpen voor de burger en zeer ingrijpend voor de uitvoering. De enigszins vergelijkbare bouwsteen 4C, een maandtoeslag op basis van twaalf vastgestelde maandinkomens, is wel opgenomen in een variant (variant C).

4A. Vastgesteld maandinkomen, definitieve toeslag achteraf

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
++	0	+	++	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Budgettair neutrale vormgeving, tijdelijke opbrengst door vijf/zes maanden latere betalingen	Forse spreiding, mede door andere bouwstenen	Geen verstandige optie; zeer ingrijpend	De maatregel vereist een alternatief voor zelfstandigen. Leenfaciliteit vanwege vijf/zes maanden latere betalingen

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Met een systematiek gebaseerd op maandinkomen probeer je aan te sluiten op de actualiteit en toch meer zekerheid te bieden.

- Maandtoeslag op basis van vastgesteld maandinkomen en vastgestelde overige grondslagen.
- Geen voorschotten, maar achteraf definitief. De toeslag over mei wordt bijvoorbeeld in september/oktober definitief uitgekeerd obv vastgesteld inkomen in mei en vastgestelde overige grondslagen mei.
- Betaling is ten opzichte van huidige situatie (in april voorschot voor mei) vijf of zes maanden later. Er is een optionele leenfaciliteit bij het aanvragen van een toeslag en bij het doorgeven van wijzigingen. De lening wordt in termijnen verrekend met de toeslag of teruggevorderd als blijkt dat er uiteindelijk geen recht op toeslag bestaat. De betalingen van de toeslag lopen nog een aantal maanden door na bijvoorbeeld het beëindigen van de huur.
- Inkomensbegrip op basis van maandinkomen zoals beschikbaar in de polisadministratie. Dit veronderstelt ook dat aftrekposten niet meer worden meegenomen en geen rekening wordt gehouden met box 2 en box 3 inkomen. Zie voor nadere uitwerking hiervan het fiche van bouwsteen 7. Om rekening te houden met vermogen is een combinatie met fiche 6 (geleidelijke vermogenstoets) mogelijk.
- Voor ondernemers is een alternatief nodig, zoals een benadering van het maandinkomen op basis van een eerder vastgesteld jaarinkomen of alsnog een met het bestaande systeem vergelijkbaar voorschotstelsel.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel tbv de burger
  - Werknemers en uitkeringsgerechtigden hoeven voortaan geen inkomen of inkomenswijzigingen meer door te geven. Dit ontlast een groot deel van de toeslaggebruikers. Omdat aftrekposten geen onderdeel uitmaken van het gehanteerde loonbegrip hoeft de burger ook geen schatting van aftrekposten meer te maken.
  - Inkomen uit zelfstandige arbeid zit niet in de polisadministratie. Voor deze groep is daarom een alternatief nodig.

- Effect op aantal correcties en niet-gebruik
  - Huishoudens krijgen zekerheid. De ontvangen toeslag is direct definitief. Terugvorderingen en nabetalingen behoren tot het verleden.
  - Dit kan de drempel om toeslagen aan te vragen verminderen. Voor zelfstandigen hangt dit af van de nadere uitwerking.

- Effect op gerichtheid en tijdigheid
  - De toeslagen sluiten aan bij de draagkracht in een maand. Dat de grondslagen allemaal dezelfde maand betreffen, kan bijdragen aan de begrijpelijkheid. Bij fluctuerende inkomsten hoeft de draagkracht in een maand niet hetzelfde te zijn als de draagkracht bezien over een jaar. Ook zal de toeslag per maand fluctueren bij fluctuerende inkomsten: de toeslag over een maand waarin bijvoorbeeld vakantiegeld/bonus/overwerk is uitgekeerd, is lager dan de toeslag over een 'reguliere' maand.

- Er zit een vertraging in dit systeem. De gegevens over het maandinkomen zijn pas enkele maanden later zichtbaar in de polisadministratie. Daarna moet B/Toeslagen dat gegeven (en het maandinkomen van een eventuele partner of medebewoners) nog verwerken. Vermoedelijk zijn er dan vier of vijf maanden verstreken. Hetzelfde geldt voor het vaststellen van de overige grondslagen. Dus het recht op toeslag n.a.v. het maandinkomen bijvoorbeeld mei wordt pas in september/oktober vastgesteld en uitgekeerd. Er wordt gewerkt aan een versnelling van de loonaangifte in de polisadministratie. Mogelijk kunnen inkomens in de nabije toekomst sneller worden vastgesteld.
- De toeslagen sluiten aan bij de actualiteit, maar huishoudens ontvangen de toeslag dus wel op een later moment (na vier/vijf maanden in plaats van in de huidige situatie een maand van tevoren).
- Om te voorkomen dat dit een barrière vormt om bijvoorbeeld te gaan werken (hoge kosten kinderopvang voorschieten), is er bij het aanvragen een optionele leenfaciliteit. Dat kan desalniettemin een drempel vormen, omdat de lening teruggevorderd wordt als blijkt dat er uiteindelijk helemaal geen recht op toeslag bestaat.

Budgettair beslag: structureel

De bestaande inkomensgrenzen per jaar moeten omgezet worden in maandelijkse grenzen. Dit kan budgetneutraal. In dat geval treden verschuivingen op binnen de groep toeslagontvangers. Deze komen voor een deel door andere bouwstenen (het niet meer meenemen van aftrekposten en het buiten beschouwing laten van box 2 en 3). Ook zal een huishouden met fluctuerende maandinkomens over een jaar bezien een andere toeslag ontvangen dan een huishouden met een inkomen dat elke maand hetzelfde is.

Bij invoering zijn de uitgaven tijdelijk lager. Deze besparing kan ingezet worden voor de leenfaciliteit en/of ter eenmalige compensatie voor de huidige populatie toeslagontvangers.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Zie budgettair beslag.

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)

- Er komt naar verwachting een verschillende behandeling voor personen met een inkomen dat in de polisadministratie wordt bijgehouden en zelfstandigen, voor wie dat niet geldt. Dat kan leiden tot ongelijkheid. Met het groeiende aantal zelfstandigen neemt de bruikbaarheid van de polisadministratie af.

4B. Maandtoeslag, voorschot obv vastgesteld inkomen vier maanden eerder

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	0	0	+	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Budgettair neutrale vormgeving, tijdelijke opbrengst door een maand latere betalingen	Forse spreiding, mede door andere bouwstenen	Geen verstandige optie, zeer ingrijpend	Beperkte leenfaciliteit vanwege een maand latere betalingen

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Met een systematiek gebaseerd op maandinkomen probeer je aan te sluiten op de actualiteit en toch meer zekerheid te bieden.

- Maandtoeslag op basis van vastgesteld maandinkomen van vier maanden eerder en geschatte overige grondslagen in de maand zelf.
- De toeslag over mei wordt bijvoorbeeld in mei als voorschot uitgekeerd obv het vastgestelde maandinkomen uit januari en geschatte overige grondslagen voor mei. Als de overige grondslagen anders blijken, volgt een terugvordering/nabetaling in september (obv vastgesteld maandinkomen in januari en vastgestelde overige grondslagen in mei). De definitieve toekenning volgt vier maanden na het voorschot. Deze periode is nodig om de overige grondslagen vast te stellen en te verwerken. De basisadministratie, die hiervoor gebruikt wordt, loopt net als de polisadministratie enkele maanden achter. Hoe snel de overige grondslagen verwerkt kunnen worden is afhankelijk van de verwerkingstijd van de basisadministratie.
- Betaling is ten opzichte van huidige situatie (in april voorschot voor mei) één maand later (meer tijd om wijzigingen door te geven en te verwerken, meer zekerheid). Er is een beperkte optionele leenfaciliteit bij het aanvragen van een toeslag en bij het doorgeven van wijzigingen (denk aan hoge bedragen kinderopvang).
- Inkomensbegrip op basis van maandinkomen zoals beschikbaar in de polisadministratie. Dit veronderstelt ook dat aftrekposten niet meer worden meegenomen en geen rekening wordt gehouden met box 2 en box 3 inkomen. Zie voor nadere uitwerking hiervan het fiche van bouwsteen 7. Om rekening te houden met vermogen is een combinatie met fiche 6 (geleidelijke vermogenstoets) mogelijk.
- Voor ondernemers is een alternatief nodig, zoals een benadering van het maandinkomen op basis van een eerder vastgesteld jaarinkomen of alsnog een met het bestaande systeem vergelijkbaar voorschotstelsel.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel tbv de burger
  - Werknemers en uitkeringsgerechtigden hoeven voortaan geen inkomen of inkomenswijzigingen meer door te geven. Dit ontlast een groot deel van de toeslaggebruikers. Omdat aftrekposten geen onderdeel uitmaken van het gehanteerde loonbegrip hoeft de burger ook geen schatting van aftrekposten meer te maken.
  - Inkomen uit zelfstandige arbeid zit niet in de polisadministratie. Voor deze groep is daarom een alternatief nodig.
  - Dat het inkomen op een ander tijdvak ziet dan de andere grondslagen zou verwarrend kunnen zijn.

- Effect op aantal correcties en niet-gebruik
  - Huishoudens krijgen meer zekerheid omdat het inkomen niet meer tot wijzigingen kan leiden. Het aantal correcties neemt sterk af. De overige grondslagen kunnen nog wel tot terugvorderingen en nabetalingen leiden. Omdat er meer tijd is om deze wijzigingen door te geven, kan ook het aantal correcties als gevolg van wijzigingen in andere grondslagen afnemen.
  - Dit kan de drempel om toeslagen aan te vragen verminderen. Voor zelfstandigen hangt dit af van de nadere uitwerking.

- Effect op gerichtheid en tijdigheid
  - De toeslagen sluiten aan bij het inkomen van vier maanden geleden. Dit hoeft niet de actuele draagkracht te weerspiegelen. Bij fluctuerende inkomsten hoeft het ook niet hetzelfde te zijn als de draagkracht bezien over een jaar. Ook zal de toeslag per maand fluctueren bij fluctuerende inkomsten: de toeslag over een maand waarin bijvoorbeeld vakantiegeld/bonus/overwerk is uitgekeerd is lager dan de toeslag over een 'reguliere' maand.
  - Betaling is ten opzichte van huidige situatie (in april voorschot voor mei) één maand later.
  - Om te voorkomen dat dit een barrière vormt om bijvoorbeeld te gaan werken (hoge kosten kinderopvang voorschieten), is er bij het aanvragen een beperkte optionele leenfaciliteit.

Budgettair beslag: structureel

De bestaande inkomensgrenzen per jaar moeten omgezet worden in maandelijkse grenzen. Dit kan budgetneutraal. In dat geval treden verschuivingen op binnen de groep toeslagontvangers. Deze komen voor een deel door andere bouwstenen (het niet meer meenemen van aftrekposten en het buiten beschouwing laten van box 2 en 3). Ook zal een huishouden met fluctuerende maandinkomens over een jaar bezien een andere toeslag ontvangen dan een huishouden met elke maand hetzelfde inkomen.

Bij invoering zijn de uitgaven tijdelijk lager. Deze besparing kan ingezet worden voor de leenfaciliteit en/of ter eenmalige compensatie voor de huidige populatie toeslagontvangers.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Zie budgettair beslag.

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)

- Er komt naar verwachting een verschillende behandeling voor personen met een inkomen dat in de polisadministratie wordt bijgehouden en zelfstandigen, voor wie dat niet geldt. Dat kan leiden tot ongelijkheid. Met het groeiende aantal zelfstandigen neemt de bruikbaarheid van de polisadministratie af.

Waarom niet opgenomen in de beleidsvarianten?

Deze bouwsteen is niet opgenomen in een van de varianten. Een reden is dat het inkomen bij deze bouwsteen op een ander tijdvak ziet dan de andere grondslagen, hetgeen verwarrend is voor de burger. Bouwstenen 4A, een maandtoeslag achteraf, en 4C, een maandtoeslag op basis van twaalf vastgestelde maandinkomens, zijn wel opgenomen in een variant (variant C en D respectievelijk).

4C. Maandtoeslag, voorschot obv vastgesteld gemiddeld maandinkomen over de periode van vier maanden tot en met vijftien maanden geleden

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	0	0	+	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Budgettair neutrale vormgeving, tijdelijke opbrengst door een maand latere betalingen	Forse spreiding, mede door andere bouwstenen	Geen verstandige optie, zeer ingrijpend	Beperkte leenfaciliteit vanwege een maand latere betalingen

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Met een systematiek gebaseerd op maandinkomen probeer je aan te sluiten op de actualiteit en toch meer zekerheid te bieden.

- Maandtoeslag op basis van vastgesteld gemiddelde maandinkomen over 12 maanden van een aantal maanden geleden en geschatte overige grondslagen in de maand zelf.
- De toeslag over mei wordt bijvoorbeeld in mei als voorschot uitgekeerd obv het vastgestelde gemiddelde maandinkomen in de periode februari t-1 tot en met januari t en geschatte overige grondslagen mei. Als de overige grondslagen anders blijken, volgt een terugvordering/nabetaling in september (obv het vastgestelde gemiddelde maandinkomen in de periode februari t-1 tot en met januari t en vastgestelde overige grondslagen in mei). De definitieve toekenning volgt vier maanden na het voorschot. Deze periode is nodig om de overige grondslagen vast te stellen en te verwerken. De basisadministratie, die hiervoor gebruikt wordt, loopt net als de polisadministratie enkele maanden achter. Hoe snel de overige grondslagen verwerkt kunnen worden is afhankelijk van de verwerkingstijd van de basisadministratie.
- Betaling is ten opzichte van huidige situatie (in april voorschot voor mei) één maand later (meer tijd om wijzigingen door te geven en te verwerken, meer zekerheid). Er is een beperkte optionele leenfaciliteit bij het aanvragen van een toeslag en bij het doorgeven van wijzigingen (denk aan hoge bedragen kinderopvang).
- Inkomensbegrip op basis van maandinkomen zoals beschikbaar in de polisadministratie. Dit veronderstelt ook dat aftrekposten niet meer worden meegenomen en geen rekening wordt gehouden met box 2 en box 3 inkomen. Zie voor nadere uitwerking hiervan het fiche van bouwsteen 7. Om rekening te houden met vermogen is een combinatie met fiche 6 (geleidelijke vermogenstoets) mogelijk.
- Voor ondernemers is een alternatief nodig, zoals een benadering van het maandinkomen op basis van een eerder vastgesteld jaarinkomen of alsnog een met het bestaande systeem vergelijkbaar voorschotstelsel.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel tbv de burger

  - Werknemers en uitkeringsgerechtigden hoeven voortaan geen inkomen of inkomenswijzigingen meer door te geven. Dit ontlast een groot deel van de toeslaggebruikers. Omdat aftrekposten geen onderdeel uitmaken van het gehanteerde loonbegrip hoeft de burger ook geen schatting van aftrekposten meer te maken.
  - Inkomen uit zelfstandige arbeid zit niet in de polisadministratie. Voor deze groep is daarom een alternatief nodig.
  - Dat het inkomen op een ander tijdvak ziet dan de andere grondslagen zou verwarrend kunnen zijn.

- Effect op aantal correcties en niet-gebruik

  - Huishoudens krijgen meer zekerheid omdat het inkomen niet meer tot wijzigingen kan leiden. Het aantal correcties neemt sterk af. De overige grondslagen kunnen nog wel tot terugvorderingen en

nabetalingen leiden. Omdat er meer tijd is om deze wijzigingen door te geven, kan ook het aantal correcties als gevolg van wijzigingen in andere grondslagen afnemen.
- Dit kan de drempel om toeslagen aan te vragen verminderen. Voor zelfstandigen hangt dit af van de nadere uitwerking.

- Effect op gerichtheid en tijdigheid

  - De toeslagen sluiten aan bij het gemiddelde inkomen over 12 maanden van vier maanden geleden. Dit hoeft niet de actuele draagkracht te weerspiegelen. Anders dan bij 4A en 4B sluit het inkomen wel goed aan bij de draagkracht bezien over een jaar en zal veel minder sprake zijn van fluctuerende inkomsten en toeslagen (bijvoorbeeld jaarlijks vakantiegeld leidt niet tot een andere toeslag in een bepaalde maand). Wel staat het inkomen verder van de actualiteit (vergelijk bouwstenen 2 en 3), wat zou kunnen leiden tot de wens voor een vangnetregeling.
  - Betaling is ten opzichte van huidige situatie (in april voorschot voor mei) één maand later.
  - Om te voorkomen dat dit een barrière vormt om bijvoorbeeld te gaan werken (hoge kosten kinderopvang voorschieten), is er bij het aanvragen een beperkte optionele leenfaciliteit.

Budgettair beslag: structureel

De bestaande inkomensgrenzen per jaar moeten omgezet worden in maandelijkse grenzen. Dit kan budgetneutraal. In dat geval treden verschuivingen op binnen de groep toeslagontvangers. Deze komen vooral door andere bouwstenen (het niet meer meenemen van aftrekposten en het buiten beschouwing laten van box 2 en 3).

Bij invoering zijn de uitgaven tijdelijk lager. Deze besparing kan ingezet worden voor de leenfaciliteit en/of ter eenmalige compensatie voor de huidige populatie toeslagontvangers.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Zie budgettair beslag.

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)

- Er komt naar verwachting een verschillende behandeling voor personen met een inkomen dat in de polisadministratie wordt bijgehouden en zelfstandigen, voor wie dat niet geldt. Dat kan leiden tot ongelijkheid. Met het groeiende aantal zelfstandigen neemt de bruikbaarheid van de polisadministratie af.

5. Behoudender voorschieten

Score op doelstellingen					
	Reductie terugvorderingen	Reductie niet- gebruik	Begrijpelijkheid	Zekerheid	Mentale lasten
A	+	+	0	0	0
B	+	-/+	-	0	0
C	++	-/+	-	0	0
C1	+	+	0	+	0
D	+	+	0	++	0

Score overige onderdelen				
	Budgettair	Inkomenseffecten	Uitvoerbaarheid	Overig
A	0	Tijdelijk potentieel groot negatief effect	goed	Meer nabetalingen
B	0			Meer nabetalingen
C	0			Veel meer nabetalingen
C1	0			Veel meer nabetalingen
D	0			Meer nabetalingen

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

In deze bouwsteen worden 5 voorstellen van behoudender voorschieten uitgewerkt.

- A: Default optie introduceren in aanvraag waarbij het geschatte toetsingsinkomen standaard met 10% wordt opgehoogd, opdat het voorschot lager wordt en het risico op terugvorderingen beperkt wordt.
- B: Risico gestuurd differentiëren: Bij huishoudens met een wisselend of onbekend inkomen en overgangen wordt het geschatte jaarinkomen standaard met 10% opgehoogd, opdat het voorschot lager wordt.
- C: Voor alle toeslaggerechtigden 90% van het totale voorschot vooraf uitkeren en het restant bij definitieve toekenning.
- C1: Default optie introduceren in aanvraag waarbij defaultoptie is om 90% van het totale voorschot vooraf uit te keren en het restant bij definitieve toekenning.
- D: Toeslaggerechtigden kunnen ervoor kiezen om geen voorschot uit te laten keren. Zij krijgen dan bij definitieve toekenning het jaarbedrag waar ze recht op hebben.

Bij voorstel A, C1 en D is er een keuze voor de toeslaggerechtigde. Aangenomen is dat een burger 1 keuze maakt die geldt voor alle toeslagen.

Bij voorstel B is verondersteld dat voor iedereen behoudender wordt voorgeschoten (het geschatte jaarinkomen + 10%), behalve voor de groep die geen recht heeft op zelfstandigenaftrek en waarvoor het toetsingsinkomen de afgelopen 3 jaar ieder jaar niet meer dan contractloonstijging + 5% veranderd is.

Door behoudender voorschieten ontstaat er een extra marge zodat een afwijking in een grondslag niet direct leidt tot een terugvordering. Deze marge biedt in alle voorstellen een buffer, maar deze buffer moet ten opzichte van de huidige situatie ook door de toeslaggerechtigde worden voorgeschoten. De omvang van de marge per toeslag verschilt tussen de gekozen opties. Hoe groter de marge hoe groter de daling in het aantal terugvorderingen, maar ook hoe groter de toename in de nabetalingen en het bedrag dat huishoudens zelf moeten voorschieten.

Bij de voorstellen A en B (toetsingsinkomen + 10%), kan het definitieve toetsingsinkomen tot 10% hoger uitvallen voordat er een terugvordering ontstaat, maar de marge kan ook gebruikt worden om tegenvallers op andere grondslagen op te vangen. In euro's is de marge in deze voorstellen groter naar mate het inkomen hoger is (maar voor de inkomens die hierbij het einde van het afbouwtraject bereiken wordt de marge weer kleiner). Voor heel lage inkomens kan het 10% hogere toetsingsinkomen nog onder de afbouwgrens liggen, waardoor in deze voorstellen het voorschotbedrag niet verandert door de extra inkomensophoging. Voor deze laagste inkomens is er dan in deze voorstellen geen marge voor tegenvallers op grondslagen buiten het toetsingsinkomen.

Bij voorstel C (90% voorschot) en C1(default optie 90% voorschot) is de marge in euro's hoger naarmate de toeslag hoger is. Dit betekent de hoogste marges voor de laagste inkomens (voor hen is de toeslag het hoogst) en een lagere marge naar mate het inkomen hoger is. De laagste inkomens moeten in deze voorstellen dus het meest zelf voorschieten. Ook 90% voorschot biedt een buffer voor de afwijking in alle

grondslagen, voordat dit in een terugvordering resulteert. Hoe groot de afwijking in de grondslag toetsingsinkomen mag zijn, is afhankelijk van de hoogte van de toeslag en de hoogte van de afbouw. Dit kan dus zowel hoger als lager zijn dan de 10% van voorstel A en B. Deze voorstellen kunnen verder gefinetuned worden door de marge in euro's te maximeren.

Bij voorstel D (0% voorschot) wordt er geen voorschot uitgekeerd. De marge is dan gelijk aan het voorschot en dus hoger voor lagere inkomens. Men ontvangt achteraf, bij definitief toekennen, het volledige jaarbedrag.

Voor huurtoeslag en in mindere mate voor de zorgtoeslag is de inkomensafhankelijke afbouw relatief hoog in verhouding tot het toeslagbedrag, waardoor de voorstellen op inkomen (A en B) veelal een grotere marge zullen geven dan de voorstellen op toeslag (C en C1). Voor kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget geldt het omgekeerde: daar is de inkomensafhankelijke afbouw relatief laag in verhouding tot het toeslagbedrag, waardoor de marge in voorstel A en B veelal lager zal zijn dan bij voorstel C en C1.
Bij behoudend voorschieten wordt bij definitieve toekenning ineens afgerekend. Vanwege de ingebouwde marge kan dit om grote bedragen gaan, vooral bij voorstel D. De relatie tussen de nabetaling en het doel kan minder duidelijk zijn.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel tbv de burger
  Het behoudender voorschieten maakt de kans op een terugvorderingen kleiner en op nabetalingen groter. Dit sluit aan bij het gedragsinzicht dat mensen verlies zwaarder wegen dan winst. Behoudender voorschieten betekent echter ook dat de burger eerst zelf het verschil moet voorschieten, waardoor er (tijdelijke) betalingsproblemen kunnen ontstaan. Ook kan het extra voorschieten bij kinderopvangtoeslag ertoe leiden dat huishoudens geen of minder kinderopvang gebruiken, omdat zij de marge niet kunnen voorschieten. In voorstel D is voor de groep die kiest voor 0% voorschot de kans op terugvorderingen 0% en op nabetalingen 100%. Zij gaan dus naar maximale zekerheid.
- Effect op aantal correcties en niet-gebruik
  Voor de groep waarvoor behoudender wordt voorgeschoten is het uitgekeerde voorschot lager dan in de huidige situatie. Hierdoor is het verschil tussen de definitieve toekenning en het uitgekeerde voorschot groter (minder negatief). De kleinere negatieve correcties (terugvorderingen) slaan daardoor om in positieve correcties (nabetalingen) en de positieve correcties worden groter. De hoge terugvorderingen worden iets lager, maar het aantal zal nauwelijks afnemen. Huishoudens waarvoor er geen correctie was (definitief en voorschot gelijk), krijgen bij behoudender voorschieten een nabetaling. Het totale aantal correcties zal daardoor hoger liggen. Het niet-gebruik kan door behoudender voorschieten toenemen, als huishoudens alleen kijken naar het voordeel van de toeslag op korte termijn. Anderzijds kan het niet-gebruik ook afnemen doordat de kans op een terugvordering afneemt, waardoor huishoudens die bang zijn voor terugvorderingen eerder gebruik zullen maken.

  A: Doordat de inkomensophoging optioneel is, is het effect afhankelijk van het aantal huishoudens dat gebruik maakt van de inkomensophoging. Wanneer iedereen het inkomen laat ophogen zal het aantal correcties toenemen, waarbij het aantal terugvorderingen daalt en het aantal nabetalingen stijgt. Wanneer niemand de inkomensophoging toepast, is er geen effect. Het uiteindelijke effect zal hier tussenin liggen. Uit een onderzoek van de Belastingdienst/Toeslagen uit 2016 komt naar voren dat juist de huishoudens met een laag inkomen en dus een hoge toeslag, die je met deze optie wilt beschermen (laag inkomen en dus hoge toeslag) minder geneigd zijn te kiezen voor een behoudend voorschot.

  B: Voorstel B is gerichter dan voorstel A. Het nadeel dat bij voorstel A speelt, dat juist die mensen die je tegen terugvorderingen wilt beschermen, niet kiezen voor behoudend voorschieten, geldt niet in voorstel B, omdat ze in voorstel B geen keuze hebben. Dat resulteert mogelijk meer dan bij A in een afname van de hoogte van de hogere terugvorderingen.

  C: Het aantal correcties neemt toe. Het aantal terugvorderingen zal dalen, maar tegelijk zal het aantal nabetalingen fors toenemen, doordat de groep die nu niet met correcties te maken heeft, door deze maatregel een nabetaling krijgt. De omvang van de terugvorderingen zal licht dalen. Omdat het behoudend voorschieten niet optioneel is, kan het effect gekwantificeerd worden. Bij zorgtoeslag zal het aantal terugvorderingen met ca 1/3 afnemen. Bij de andere toeslagen is de afname zo'n 50%. Bij

kinderopvangtoeslag scheelt dat 100 dzd terugvorderingen, maar anderzijds komen er ook zo'n 200 dzd nabetalingen bij.

C1: Net als bij optie A is er een keuze, waardoor het effect afhankelijk is van het aantal huishoudens dat gebruik maakt van de default optie. Wanneer iedereen er gebruik van maakt is het effect van C1 gelijk aan C. Wanneer niemand er gebruik van maakt is er geen effect. Het uiteindelijke effect zal er tussenin liggen. Zoals bij A aangegeven is het risico dat juist de lage inkomens minder geneigd zullen zijn te kiezen voor een behoudend voorschot.

D: Het effect is afhankelijk van hoeveel huishoudens gebruik maken van de optie om geen voorschot te laten uitkeren. Als iedereen ervoor kiest om geen voorschot te ontvangen zijn er geen terugvorderingen meer en ontvangt iedereen een nabetaling, tenzij het recht nul is.

- Effect op gerichtheid en tijdigheid
  Alle vijf de opties gaan ten koste van tijdigheid, omdat de marge die behoudender voorschieten oplevert door de burger zelf moet worden voorgeschoten. Dat gaat ten koste van de aansluiting bij de actuele kosten. In de voorstelen A, C1 en D heeft de toeslaggerechtigde nog wel de keuze om van behoudender voorschieten af te zien. In voorstel B en C is er geen keus. Bij B wordt voor een beperkte groep behoudend voorgeschoten, waardoor minder op de actualiteit wordt ingeleverd dan bij C. Daar komt bij dat bij 90% voorschot juist de laagste inkomens de hoogste marges moeten voorschieten, omdat hun toeslagrecht het hoogst is. Bij een ophoging van het inkomen met 10% zoals in voorstel A en B, hebben de inkomens onder de afbouwgrens een lagere marge dan inkomens daarboven. Dat komt doordat over het deel van de inkomensophoging tot de afbouwgrens er geen afbouw is en dus geen verlaging van het uit te keren voorschot is.
- Effect op beleidsdoelstellingen
  Doordat minder wordt uitgekeerd dan het beoogde voorschot wordt er in eerste instantie minder inkomensondersteuning gegeven dan beoogd. Bij kinderopvangtoeslag gaat het vaak om grote bedragen en bestaat het risico dat door behoudender voorschieten werken, vooral tegen een laag inkomen, minder aantrekkelijk wordt. Dat geeft mogelijk een beperkt negatief effect op de arbeidsparticipatie.
  .

Budgettair beslag: structureel

De maatregelen zijn alle vijf structureel budgettair neutraal. In het jaar van invoering is er sprake van een (potentieel) grote besparing. Bij voorstel A, C1 en D is deze mede afhankelijk van het gebruik van de optie. Bij voorstel C gaat het om 10% van de jaarlijkse uitgaven, dus ca €1,3 miljard.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Het definitieve recht verandert niet en in totaal gezien is er daardoor geen inkomenseffect. Er is echter wel een verschuiving van een deel van de toeslag naar jaar t+1. Dit geeft bij invoering een tijdelijk (potentieel groot) negatief inkomenseffect.

6A. Geleidelijke vermogenstoets

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
-	+	-	+/-	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
0	Klein aantal zeer positief en veel beperkt negatief	Beperkt bewerkelijker	Aantal hoge terugvorderingen daalt

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Door de harde vermogenstoetsen meer geleidelijk vorm te geven kan beter worden aangesloten bij het draagkrachtbeginsel. In het huidige stelsel is de vermogenstoets in tegenstelling tot de inkomensafhankelijkheid heel hard (ja of nee). Dit leidt tot hoge terugvorderingen, omdat ook bij een minimale afwijking het gehele jaarrecht kan vervallen: een euro extra vermogen kan betekenen dat het hele jaarrecht vervalt. Een geleidelijke vermogenstoets zal weliswaar leiden tot meer correcties (want niet meer alleen rond de vermogensgrens), maar de correcties zullen kleiner zijn want het recht zal niet direct volledig vervallen bij vermogensaanwas.

Slechts een beperkt deel (circa 850.000) van de toeslaghuishoudens heeft vermogen in box 3 (vermogen boven het heffingvrije vermogen) en krijgt dus (mogelijk) te maken met de geleidelijke vermogenstoets.

Voor de parameters is aangesloten bij het rapport Harmonisatie doorwerking vermogen uit 2017: een afbouw van 4% van de grondslag in box 3[64] boven €30.000. Hiermee wordt de vermogenstoets geharmoniseerd: voor zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag gaat dezelfde vermogenstoets gelden.

Er kan indien gewenst verder gefinetuned worden door de vermogensgrens aan te passen. Een hogere grens betekent dat minder huishoudens te maken krijgen met de vermogensafbouw. Bij ongewijzigde afbouw van 4% zal dit echter wel geld kosten. Wanneer de vermogensgrens gelijk wordt gesteld aan de huidige grens in de vermogenstoets voor zorgtoeslag en kindgebonden budget (€ 86.000 in 2020) en de afbouw 4% blijft kost dit circa € 200 miljoen. In dat geval zijn er geen huishoudens die hun toeslag verliezen en komen er alleen maar huishoudens bij die vanwege de harde vermogenstoets eerder geen recht hadden. Bij verdeling van de kosten over alle toeslaghuishoudens levert iedereen wat toeslag in.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel tbv de burger
  De harde vermogenstoets is voor de burger makkelijker te begrijpen dan de geleidelijke vermogenstoets. Het is de verwachting dat het hierdoor lastiger wordt om een juiste inschatting te maken van het recht op toeslag op basis van vermogen. Het betekent dat voor een kleine groep huishoudens rond de huidige vermogensgrens de grote onzekerheid wegvalt, daar komt een kleinere onzekerheid voor terug voor de huishoudens met een vermogen binnen het nieuwe vermogensafbouwtraject.
- Effect op aantal correcties en niet-gebruik
  Het aantal correcties neemt toe, doordat over een groter vermogensinterval de toeslag wordt afgebouwd. Wel zal het aantal hoge terugvorderingen dalen, doordat de afbouw geleidelijk verloopt. Dit kan er ook toe leiden dat huishoudens (vooral huishoudens die een vermogen hebben rond de huidige vermogensgrens) eerder de toeslag aanvragen.
- Effect op gerichtheid en tijdigheid
  De overgang op een geleidelijke vermogenstoets betekent een betere aansluiting bij het draagkrachtbeginsel.
- Effect op beleidsdoelstellingen

[64] De grondslag in box 3 is het vermogen in box 3 boven het heffingvrije vermogen (=€30.846 per volwassene in 2020)

Door de betere aansluiting bij het draagkrachtbeginsel kan ook beter voldaan worden aan de doelstellingen van inkomensondersteuning.

Budgettair beslag: structureel

De vormgeving is zo gekozen dat de overgang van de harde vermogenstoetsen naar de geleidelijke vermogenstoets over het totaal van de zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag budgettair neutraal is. Dit komt neer op een intensivering op huurtoeslag van €115 miljoen en een besparing op zorgtoeslag en kindgebonden budget van respectievelijk €100 miljoen en €20 miljoen.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Door de overgang op de geleidelijke vermogenstoets krijgen huishoudens met een laag inkomen en een positieve grondslag in box 3 veelal recht op huurtoeslag. Dit geeft positieve inkomenseffecten.

Tabel 6 Inkomenseffecten van geleidelijke vermogenstoets, 2020 obv MEV2020-stand

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	1%	1%	1%	97%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
2e (115-184% WML)	0%	1%	2%	95%	1%	0%	0%	100%	0,0%	20%
3e (184-268% WML)	0%	0%	1%	98%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	0%	1%	98%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	0%	0%	1%	99%	0%	0%	0%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	0%	0%	0%	99%	0%	0%	0%	100%	0,0%	8%
gepensioneerden	1%	1%	2%	95%	0%	1%	0%	100%	0,0%	26%
Grondslag box 3[2]										
geen	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	76%
0-10.000	0%	0%	0%	89%	2%	2%	7%	100%	0,0%	2%
10.000-50.000	0%	2%	10%	81%	1%	1%	4%	100%	0,0%	7%
50.000-86.000	7%	11%	12%	69%	0%	0%	0%	100%	0,0%	4%
86.000-120.000	0%	0%	0%	97%	1%	1%	1%	100%	0,0%	2%
>120.000	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	8%
Alle huishoudens[2]	0%	1%	1%	97%	0%	0%	0%	100%	0,0%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

[2] Grondslag box 3: dit is het vermogen boven het heffingvrij vermogen

[3] Betreft alle particuliere huishoudens in Nederland

Huishoudens met een positieve box 3 grondslag tot €30.000 hebben voordeel: zij kunnen recht krijgen op huurtoeslag en het recht op kindgebonden budget en zorgtoeslag is ongewijzigd. Voor box 3 grondslagen tussen €30.000 en €86.000 is het recht op zorgtoeslag en kindgebonden budget lager. Op beide regelingen verliezen ze 4% van de grondslag boven €30.000 (bijv. bij grondslag van €50.000 wordt op basis van deze geleidelijke vermogenstoets in iedere regeling €800 afgebouwd). In deze groep zijn de negatieve inkomenseffecten potentieel groot. De huishoudens met een box 3 grondslag boven €86.000 en een positief inkomenseffect zijn veelal alleenstaande ouders. Vanwege de kop voor alleenstaande ouders op het kindgebonden budget is hun maximale toeslagbedrag hoog, waardoor de afbouw hiervan tot hoge box 3-grondslagen kan doorlopen. Er zijn 78.000 huishoudens die door de geleidelijke vermogenstoets recht krijgen op huurtoeslag. Anderzijds zijn er 70.000 huishoudens die geen zorgtoeslag meer krijgen en 10.000 huishoudens die geen kindgebonden budget meer krijgen door deze maatregel.

Effecten op de arbeidsparticipatie

Sommige huishoudens ontvangen meer toeslag, andere groepen ontvangen minder toeslag. De voorstel heeft daarmee tegengestelde effecten op werkgelegenheid, productiviteit en productie van verschillende groepen. Per saldo heeft de voorstel echter naar verwachting een nihil effect op werkgelegenheid, productiviteit en productie.

6B. Harmoniseren vermogenstoetsen

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
1. 0	0	+	0	0
2. 0	0	+	0	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
1. €373 mln besparing	Grote negatieve effecten	Neutraal	Toename hoge terugvorderingen
2. Neutraal	Grote negatieve en positieve effecten	Neutraal	Toename hoge terugvorderingen

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

In deze maatregel worden de vermogensgrenzen geharmoniseerd. In het huidige systeem geldt weliswaar dezelfde vermogensgrens voor zorgtoeslag en kindgebonden budget, maar de vermogensgrens voor huurtoeslag ligt lager. Daardoor zijn er huishoudens die op basis van de vermogenstoets geen recht op huurtoeslag hebben, maar wel op zorgtoeslag en kindgebonden budget. Na harmonisatie geldt voor de drie toeslagen dezelfde grens en zal een huishouden dus voor alle drie de toeslagen tegelijk wel of niet voldoen aan de vermogenstoets. Daarbij geldt de kanttekening dat de huishouddefinitie voor huurtoeslag afwijkt, waardoor er hier alsnog een afwijking kan zijn. Voor deze maatregel worden twee alternatieven om te harmoniseren uitgewerkt:

1. Harmonisatie op het niveau van de vermogensgrenzen van de huurtoeslag
2. Harmonisatie op een niveau tussen de huidige vermogensgrenzen in (€45.000), zodanig dat het geheel budgettair neutraal is.

Invulling 1 leidt alleen tot een wijziging bij zorgtoeslag en kindgebonden budget. Huishoudens met een vermogen boven de nieuwe vermogensgrens (heffingvrij) en onder de oude grens (heffingvrij + 86.000 per volwassene) verliezen het recht op deze toeslagen.

Invulling 2 leidt tot een wijziging bij de 3 toeslagen. Er is een groep die recht krijgt op huurtoeslag en er is een groep die het recht op zorgtoeslag en kindgebonden budget verliest.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel tbv de burger
  Door de harmonisatie zal een huishouden in principe voor alle drie de toeslagen wel of niet aan de vermogenstoets voldoen. Dit betekent een beperkte winst op begrijpelijkheid.

- Effect op aantal correcties en niet-gebruik
  Bij de overstap op een geharmoniseerde vermogenstoets voldoet een huishouden voor alle toeslagen tegelijk wel of niet aan de vermogenstoets. Dit kan tot extra hoge terugvorderingen leiden, omdat een huishouden die van de drie toeslagen gebruik maakt nu bij overschrijding van de vermogensgrens drie toeslagen verliest in plaats van een of twee. Voor huishoudens met drie toeslagen die een vermogen rond de nieuwe vermogensgrens hebben, neemt daarom de onzekerheid toe. Dit leidt mogelijk tot een kleine toename in niet-gebruik.

- Effect op gerichtheid en tijdigheid
  Er zijn geen effecten of gerichtheid en tijdigheid.

- Effect op beleidsdoelstellingen
  Afhankelijk van of vermogen als onderdeel van draagkracht wordt gezien zal deze maatregel de beleidsmatige doelmatigheid van de verschillende toeslagen verbeteren/verminderen.

Budgettair beslag: structureel

Optie 1 levert €373 miljoen op. Optie 2 is zo vormgegeven dat deze over alle toeslagen samen budgettair neutraal is.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen
Maatregel 1 leidt tot grote negatieve inkomenseffecten voor huishoudens die door de verlaging van de vermogensgrens recht op zorgtoeslag en of kindgebonden budget verliezen. Bij de zorgtoeslag gaat het om 240 dzd huishoudens, bij kindgebonden budget om 70.000 huishoudens.

Maatregel 2 leidt tot grote positieve effecten voor huurders met een vermogensgrondslag tussen heffingvrij en €45.000 die recht krijgen op huurtoeslag. Dat gaat om 65.000 huishoudens. Voor huishoudens met een vermogensgsgrondslag tussen €45.000 en €86.000 met zorgtoeslag en/of kindgebonden budget is er een negatief inkomenseffect. Het gaat om 70.000 huishoudens die zorgtoeslag verliezen en 20.000 huishoudens die kindgebonden budget verliezen.

Maatregel 1 kan positieve arbeidsaanbodeffecten hebben. Als mensen minder toeslag ontvangen, stimuleert dat om meer te gaan werken (inkomenseffect).

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)
Maatregel 1
In de zorgtoeslag en kindgebonden budget zal het aantal toeslaggebruikers afnemen en dat betekent een licht afname van de uitvoeringskosten.

Maatregel 2
In de huurtoeslag zal het aantal toeslaggebruikers toenemen, in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget zal het aantal gebruikers afnemen. Dit levert naar verwachting een iets kleinere populatie op en betekenen daardoor ook een lichte afname van de uitvoeringskosten.

Maatregel 1 en 2
- De ICT aanpassingen die nodig zijn voor deze maatregelen zijn van geringe omvang.
- Per saldo zijn de effecten van deze maatregelen op de uitvoering gering.

Waarom niet opgenomen in de beleidsvarianten?
Deze bouwsteen is niet opgenomen in een van de varianten omdat de werkgroep de voorkeur gaf aan de verdergaande bouwsteen 6A, een geleidelijke vermogenstoets, waarin ook geharmoniseerd wordt.

7. Verzamelinkomen zonder aftrekposten

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	+	+	+	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
€ 800 miljoen_besparing	Bijna 40% gaat erop achteruit, potentieel groot negatief effect	Zeer lastig	Geeft disharmonisatie tussen inkomstenbelasting en toeslagen

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Het inkomen dat bepalend is voor de hoogte van de toeslagen is het (gezamenlijk) verzamelinkomen. Dit is de som van het inkomen van box 1 en box 2 en het belastbare inkomen van box 3. Het inkomen in box 1 op zijn beurt is de som van onder andere het loon-, uitkerings-, en winstinkomen en het eigenwoningforfait verminderd met aftrekposten zoals de hypotheekrenteaftrek, persoonsgebonden aftrekposten, zelfstandigenaftrek, reisaftrek en aftrek voor de premie van een lijfrente. Deze maatregel beschrijft een overschakeling van het huidige verzamelinkomen op een inkomensbegrip waarbij het verzamelinkomen (box 1-inkomen + box 2-inkomen + box 3-inkomen) vóór aftrekposten leidend is voor alle toeslagen[65].

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

Versterking van het stelsel tbv de burger:

- Vanuit het burgerperspectief is het verzamelinkomen een zeer ingewikkeld, abstract, ongrijpbaar inkomensbegrip. Het is zowel mentaal als praktisch moeilijk om het (gezamenlijk) verzamelinkomen juist te voorspellen. Deze maatregel zorgt ervoor dat het inkomen voor de toeslagen veel beter en eenvoudiger in te schatten wordt voor burgers. De burger kan met deze maatregel makkelijker vanuit zijn loonstrookje doorrekenen of hij recht heeft op toeslagen.
- Deze maatregel maakt het mogelijk om meer gebruik te maken van inkomensgegevens uit de polisadministratie en daardoor de burger te ontlasten. Voor wat betreft het inkomen uit arbeid betekent dit voor het merendeel van de burgers dat het inkomen zoals in de polisadministratie vermeld, één op één correspondeert met het box 1-inkomen vóór aftrekposten. Circa 86% van de burgers met inkomen uit werk, uitkering of pensioen heeft geen inkomen als zelfstandige.[66] De meeste burgers hoeven dus niet meer zelf inkomensgegevens of wijzigingen door te geven. Voor deze burgers zou de B/Toeslagen zelf, op basis van de beschikbare maandinkomensgegevens in de polisadministratie, een goede schatting van het jaarinkomen kunnen maken en eventuele wijzigingen actief kunnen doorvoeren.
- Dat er een nieuw inkomensbegrip bijkomt voor toeslagen zou verwarrend kunnen zijn. Een technische oplossing zou kunnen zijn om de aftrekposten om te zetten in heffingskortingen. Dan is het inkomen vóór aftrekposten gelijk aan het inkomen ná aftrekposten.

Effect op aantal correcties en niet-gebruik:

- Deze maatregel vermindert mogelijk niet-gebruik, omdat huiseigenaren en zelfstandigen zich niet altijd realiseren dat ze door aftrekposten in aanmerking komen voor toeslagen. Een ander effect is dat een deel van deze groepen als gevolg van deze maatregel, in het geval de inkomensgrenzen niet worden aangepast, geen of minder recht op toeslagen zullen hebben omdat hun inkomen hoger uitkomt.
- Het niet-meenemen van aftrekposten maakt beter gebruik van de polisadministratie mogelijk. Door gebruik van de polisadministratie hoeft een grote groep burgers niet meer of minder vaak gevraagd te worden het inkomen te schatten. Terugvorderingen en nabetalingen kunnen hierdoor in aantal en hoogte beperkt worden. Voor de huishoudens met aftrekposten vermindert naar verwachting met name het aantal nabetalingen, omdat zij geneigd zijn hun inkomen hoger in te schatten, hierdoor een lagere toeslag krijgen en aan het einde van het jaar een nabetaling krijgen.

[65] Met dien verstande dat dit alleen geldt voor de mensen die aangifte IB doen. Voor mensen die dat doet niet doen geldt nog steeds het belastbare (jaar)loon (vergelijkbaar met het box 1 inkomen vóór aftrekposten).
[66] Gebaseerd op CBS-cijfers 2013.

- Burgers krijgen sneller zekerheid omdat aftrekposten niet meer doorwerken. Wijzigingen in andere grondslagen die van invloed zijn op de vaststelling van het toeslagrecht blijven natuurlijk ook relevant en worden hiermee niet ondervangen.
- Door deze maatregel kan de Belastingdienst meer gebruik maken van de inkomensgegevens uit de polisadministratie. Op basis van het in de polis opgenomen inkomen kan bijvoorbeeld een signaal worden afgegeven, waardoor terugvorderingen kunnen worden beperkt in aantal en hoogte. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als iemand vanuit een uitkering weer fulltime gaat werken, maar zelf vergeet deze wijziging door te geven. Door gebruik van de polisadministratie kan voorkomen worden dat deze persoon over een heel jaar een te hoog voorschot ontvangt. Dit kan ofwel door deze burger een herinnering te sturen dat het bij de Belastingdienst bekende inkomen (uit de polisadministratie) is gewijzigd en dat hij een wijziging moet doorgeven, ofwel door als Belastingdienst zelf deze wijziging door te voeren.

Effect op gerichtheid en tijdigheid:

- Op dit moment werken aftrekposten twee keer door: personen met aftrekposten betalen minder belasting en worden tevens geacht minder inkomsten te hebben, waardoor het toeslagrecht hoger uitvalt. Dit valt onder andere voordelig uit voor personen met een hypotheekrenteaftrek. Als aftrekposten niet meer worden meegenomen wordt de draagkracht van personen met en zonder aftrekposten gelijk beoordeeld.

Effect op beleidsdoelstellingen:

- De huidige systematiek, waarbij aftrekposten zowel in de inkomstenbelasting als de toeslagen doorwerken, heeft tot gevolg dat burgers dubbel gecompenseerd worden voor de uitgaven waarop aftrekposten zien. Aftrekposten zijn bedoeld om rekening te houden met het draagkrachtverminderend karakter van uitgaven, maar dienen soms ook ter stimulering van bepaald gedrag. Wanneer aftrekposten voor toeslagen niet meer worden meegenomen wordt dergelijk gedrag minder (niet meer dubbel) gestimuleerd.

Budgettair beslag: structureel

Wanneer bij de bepaling van het inkomen voor de toeslagen de aftrekposten niet meer mee worden genomen, wordt voor huishoudens met aftrekposten het toetsingskomen hoger en daarmee de te ontvangen toeslag(en) lager. Dit kan ondervangen worden door onder andere de inkomensgrenzen aan te passen. Bij de berekening van het budgettair beslag hieronder is ervan uitgegaan dat de inkomensgrenzen en overige voorwaarden van toekenning niet zijn aangepast.
De budgettaire effecten van aanpassing van het toetsingskomen van de toeslagen naar een verzamelinkomen zonder aftrekposten bedragen circa € 800 miljoen lagere uitgaven aan toeslagen.

- *Tabel 5 Structurele budgettaire effecten in miljarden euro's, obv MEV2020-stand (2020)*

Zorgtoeslag	0,4
Huurtoeslag	0,2
Kindgebonden budget	0,2
Kinderopvangtoeslag	0,1
Totaal effect	0,8

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Tabel: structurele inkomenseffecten obv MEV2020 stand voor huishoudens met toeslagen

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel (%)
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	1%	3%	13%	82%	0%	0%	0%	100%	0,0%	35
2e (115-184% WML)	4%	13%	41%	42%	0%	0%	0%	100%	-0,4%	25
3e (184-268% WML)	2%	9%	53%	35%	0%	0%	0%	100%	-0,3%	11
4e (268-392% WML)	0%	4%	57%	38%	0%	0%	0%	100%	-0,2%	15
5e (>392% WML)	0%	1%	32%	66%	0%	0%	0%	100%	0,0%	14
Inkomensbron[1]										
werkenden	2%	6%	38%	54%	0%	0%	0%	100%	0,0%	58
uitkeringsontvangers	1%	4%	12%	83%	0%	0%	0%	100%	0,0%	12
gepensioneerden	2%	7%	35%	56%	0%	0%	0%	100%	0,0%	28
Huishoudtype										
tweeverdieners	2%	7%	47%	44%	0%	0%	0%	100%	-0,2%	44
alleenstaanden	2%	6%	21%	71%	0%	0%	0%	100%	0,0%	50
alleenverdieners	2%	7%	42%	49%	0%	0%	0%	100%	0,0%	7
Kinderen[2]										
met kinderen	1%	6%	54%	39%	0%	0%	0%	100%	-0,2%	33
zonder kinderen	2%	6%	17%	75%	0%	0%	0%	100%	0,0%	39
Alle huishoudens	2%	6%	34%	58%	0%	0%	0%	100%	0,0%	100

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Het niet meer meenemen van de aftrek eigen woning, van de persoonsgebonden aftrek en de ondernemersaftrek in het toetsingsinkomen voor de toeslagen heeft inkomensgevolgen. Voor 58% van de huishoudens die een of meer toeslagen ontvangen is er geen effect wanneer het toetsingsinkomen wordt aangepast. De overige 44% gaat erop achteruit, waarbij 34% erer maximaal 2% op achteruit gaat.

Er treedt een inkomenseffect op met een positief effect op het arbeidsaanbod: minder inkomensondersteuning maakt (meer) werken aantrekkelijker omdat de waarde van een extra euro toeneemt. Daarnaast is ook relevant of werkenden er relatief meer of minder op achteruitgaan dan niet-werkenden. Hier zijn een aantal effecten denkbaar:

1) Werkenden hebben al minder recht op toeslagen, waardoor zij er minder op achteruit gaan: werkenden met een toetsingsinkomen dat in de huidige situatie al geen recht geeft op een toeslag verliezen niets door de maatregel, terwijl niet werkenden mogelijk wel toeslag verliezen.
2) Werkenden met een toetsingsinkomen dat in de huidige situatie wel recht geeft op een toeslag, verliezen die toeslag mogelijk door de maatregel. Deze groep gaat er misschien wel meer op achteruit dan de niet-werkenden.
3) Voor zover werken tot meer aftrekposten leidt (zelfstandigen), gaan werkenden er door de maatregel meer op achteruit dan niet-werkenden.

Hoe dit per saldo precies uitpakt voor het arbeidsaanbod, is lastig op voorhand in te schatten.

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)

De Awir moet worden aangepast.

De (gedeeltelijke) harmonisatie van het inkomensbegrip met de inkomens uit de polisadministratie maakt het polisgegeven beter toepasbaar in het toeslagenproces, maar de polisadministratie bevat niet alle relevante gegevens. Zo zijn er bijvoorbeeld geen inkomensgegevens over zelfstandigen, alimentatie en inkomen uit het buitenland zodat daar de inkomensschattingen van betrokkene zelf leidend blijven.

Dit betekent een apart inkomensbegrip voor Toeslagen. De ervaringen bij "Niet in Nederland belastbaar inkomen" en groen vermogen leert dat dit verwarrend werkt. Met deze maatregel wordt het verzamelinkomen maar beperkt eenvoudiger.

8. Knip in toeslagjaar bij ontstaan partnerschap

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	+/-	++	++	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Kost €30 miljoen	Zeer beperkt, alleen positief	Goed	Inleveren op aansluiting bij feitelijke draagkracht

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Partnerschap wordt voortaan in aanmerking genomen vanaf de 1e dag van de maand volgend op het moment waarop partnerschap ontstaat (bijv. huwelijk of geboorte van een kind).
Er wordt niet langer, zoals nu het geval is, uitgegaan van partnerschap met terugwerkende kracht over de maanden van het jaar waarin beide personen al samenwoonden vóór het ontstaan van partnerschap.

Deze maatregel betreft de facto alleen de zorgtoeslag.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- *Versterking van het stelsel tbv de burger*
  De maatregel draagt bij aan de begrijpelijkheid/zekerheid van het stelsel tbv de burger. Ervaring leert dat de terugwerkende kracht door de burger als een (onaangename) verrassing wordt ervaren met name door de terugvordering die daarmee gepaard gaat.
- *Effect op aantal correcties en niet-gebruik*
  De maatregel vermindert het aantal terugvorderingen. Invloed op niet-gebruik is er niet of nauwelijks.
- *Effect op gerichtheid en tijdigheid*
  Er wordt ingeleverd op de gerichtheid van het stelsel. In situaties waarin personen al samenwoonden voorafgaand aan het ontstaan van formeel partnerschap is het realistisch om te veronderstellen dat zij samen al eerder een gemeenschappelijke huishouding voerden en daar dus rekening mee te houden bij de vaststelling van het toeslagrecht.
- *Effect op beleidsdoelstellingen*
  Er wordt ingeleverd op de beleidsdoelstelling om rekening te houden met de feitelijke draagkracht van mensen bij het toekennen van een toeslag.

Budgettair beslag: structureel

De maatregel kost € 30 miljoen. Bij de zorgtoeslag ontstaan er gedurende het jaar zo'n 60.000 partnerschappen met terugwerking naar 1 januari.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Omdat de toeslagen in de regel hoger zijn voor twee alleenstaanden dan voor een paar, heeft de maatregel positieve effecten op het feitelijk besteedbaar inkomen van burgers.

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)

Artikel 3 van de Awir moet worden aangepast.

9. Drempel voor kleine terugvorderingen en nabetalingen conform IB

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	+/-	+	+	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Minder dan € 10 miljoen	Zeer beperkt	Goed	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

De doelmatigheidsgrenzen uit de toeslagen worden geharmoniseerd met die van de inkomstenbelasting. Momenteel geldt voor toeslagen dat als er €3 minder recht bestaat dan bij voorschot is uitbetaald, het verschil niet wordt teruggevorderd. Als bij de definitieve toekenning blijkt dat er maximaal €1 meer recht bestaat dan reeds uitbetaald dan wordt het verschil niet nabetaald. Deze bedragen worden, net als bij de inkomstenbelasting, respectievelijk €46 en €15.

Bij de inkomstenbelasting gelden deze drempels alleen voor definitieve aanslagen. Bij toeslagen gelden deze drempels echter ook voor voorlopige toekenningen. In de uitwerking van deze maatregel is ervan uitgegaan dat deze zowel voor de DT-fase als de VT-fase geldt.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- *Versterking van het stelsel tbv de burger*
  De maatregel heeft tot op zekere hoogte een positief effect op de zekerheid/begrijpelijkheid van het stelsel. De burger wordt niet meer lastig gevallen met gedoe over hele kleine bedragen. Dat geeft minder mentale lasten, hoewel het niet nabetalen van kleine bedragen waar de burger wel recht op heeft ook weerstand kan oproepen.
- *Effect op aantal correcties en niet-gebruik*
  De maatregel heeft een positief effect op het aantal terugvorderingen/nabetalingen maar heeft niet/nauwelijks invloed op het niet-gebruik.
- *Effect op gerichtheid en tijdigheid*
  Er wordt niet noemenswaardig ingeleverd op de gerichtheid van het stelsel. Burgers krijgen net iets meer of minder toeslag dan waar ze eigenlijk recht op hebben.
- *Effect op beleidsdoelstellingen*
  Er is niet/nauwelijks invloed op de beleidsdoelstellingen. Op zich een positieve ontwikkeling dat toeslagen op het punt van de doelmatigheidsgrenzen gaat aansluiten bij de inkomstenbelasting. Voor de begrijpelijkheid van het systeem voor de burger zal dit waarschijnlijk weinig effect hebben.

Budgettair beslag: structureel

Per saldo kost deze maatregel maximaal €10 miljoen (zie onderstaand de berekening).Voor DT is de berekening:
Er zijn circa 300.000 kleine DT-vorderingen (t/m 47€) die samen circa €7 miljoen bedragen.
Er zijn ruim 350.000 kleine DT-nabetalingen (t/m 15€) die samen circa €2,5 miljoen bedragen.
Dit komt per saldo op €4,5 miljoen.
Voor VT zullen de kosten ook in die orde van grootte liggen.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

De inkomenseffecten zijn zeer beperkt. Voor huishoudens die een terugvordering moeten betalen tussen € 3 en €46 is er een klein positief inkomenseffect, terwijl voor huishoudens die een nabetaling tussen €1 en €15 zouden ontvangen er een klein negatief inkomenseffect is.

Juridische consequenties (en toekomstbestendigheid)

De Awir moet worden aangepast

10A1. Huurtoeslag: servicekosten schrappen

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	0	++	0	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
€92 miljoen besparing	50% vd ontvangers gaat er gemiddeld €10 per mnd op achteruit	Belangrijke vereenvoudiging	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

In principe wordt voor de berekening van de huurtoeslag uitgegaan van de kale huurprijs. Er kunnen daarnaast vier specifieke servicekostenposten worden opgeteld bij de kale huurprijs om de subsidiabele huurprijs (= rekenhuur) te verkrijgen. Het gaat om de servicekosten die betrekking hebben op de kosten voor het in bedrijf zijn van verschillende installaties en van de verlichting van gemeenschappelijke ruimten, het schoonmaken van de liften en de gemeenschappelijke ruimten, de kosten van een huismeester en de kapitaals- en onderhoudskosten van dienstruimten en gemeenschappelijke recreatieruimten. Voor elk van deze vier kostenposten kan ten hoogste €12 per maand bij de subsidiabele huurprijs worden opgeteld, dus in totaal maximaal €48 per maand. Met deze optie worden de vier specifieke servicekostenposten geschrapt en worden deze kosten niet meer specifiek gesubsidieerd, waardoor er geen controle meer hoeft plaats te vinden op de hoogte en aanwezigheid van servicekosten en de lasten voor de burger worden verlicht.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Deze bijtelling van kostenposten vergt een groot aantal vragen op het aanvraagformulier, hetgeen een extra belasting betekent voor de burger en meer kans op fouten bij het invullen van de betreffende formulieren. Dit komt te vervallen, waardoor het stelsel ten behoeve van de burger verbeterd.
- Deze optie leidt tot een beperking op het aantal correcties omdat mutaties in servicekosten niet meer doorwerken in de vaststelling van de huurtoeslag.
- Er is geen direct verwacht effect op het niet-gebruik.
- Deze optie zorgt voor iets minder gerichtheid omdat specifieke servicekosten niet meer worden vergoed.
- Er is geen effect op tijdigheid.
- Deze optie zorgt voor meer eenduidigheid met andere beleidsterreinen, toewijzing van sociale woningen, liberalisatiegrens en huurgrens verhuurderheffing die naar de maximale huurgrens verwijzen. Schrijnende grenssituaties (wel toewijzing, geen toeslag) worden hiermee vermeden.

Budgettair beslag: structureel

- Door het schrappen van de servicekosten is er een budgettaire vrijval van €92 miljoen.

Budgettair neutrale vormgeving

- Met deze vrijval kan ter compensatie de eigen bijdrage in de huurtoeslag generiek met €6 per maand worden verlaagd.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Met het schrappen van de servicekosten ondervindt bijna de helft van de doelgroep geen (negatieve) effecten, omdat bij deze groep nu geen sprake is van subsidiabele servicekosten. De andere helft van de huishoudens ondervindt een negatief inkomenseffect (van gemiddeld circa €10 per maand).
Het gaat om kleine bedragen waardoor de arbeidsaanbodeffecten verwaarloosbaar zijn.

10A2. Huurtoeslag: harmoniseren aftoppingsgrenzen

Score op doelstellingen

Reductie terugvorderingen	Reductie niet- gebruik	Begrijpelijkheid	Zekerheid	Mentale lasten
+	0	++	0	+

Score overige onderdelen

Budgettair	Inkomenseffecten	Uitvoerbaarheid	Overig
€53 miljoen intensivering	25% vd ontvangers gaat er gemiddeld €12 per mnd op vooruit	Belangrijke vereenvoudiging	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

De huurtoeslag kent zogenaamde aftoppingsgrenzen. Er zijn twee aftoppingsgrenzen, de lage voor huishoudens met 1 of 2 huishoudleden (€607,46) en de hoge voor huishoudens met meer dan 2 huishoudleden (€651,03). Bij een huur boven deze grens wordt in de meeste gevallen nog 40% van de huur boven deze aftoppingsgrens gesubsidieerd. Voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd wordt de huur voor zover deze boven de aftoppingsgrens uitkomt in het geheel niet meer vergoed. Met deze optie worden de twee aftoppingsgrenzen geharmoniseerd en wordt het recht voor alle huishoudtypen boven de aftoppingsgrens gelijk getrokken.

Werking Huurtoeslag - cijfers 2019 -

Huishoudens gelijk en ouder dan de pensioengerechtigde leeftijd

		1-persoonshh.	2-persoonshh.	3 of meer persoonshh.
Maximale Huurgrens	€ 720,42			
Aftoppingsgrens	€ 651,03	40% HT	40% HT	40% HT
Aftoppingsgrens	€ 607,46			65% HT
Kwaliteitskortingsgrens	€ 424,44	65% HT	65% HT	
Basishuur *	€ 224,99	100% HT	100% HT	100% HT
	€ 0,00	0% HT	0% HT	0% HT

* De basishuur bedraagt minstens € 224,99 (mphh) of € 226,80 (ephh) en stijgt naar mate het inkomen toeneemt

Huishoudens jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd

		1-persoonshh.	2-persoonshh.	3 of meer persoonshh.
Maximale Huurgrens ***	€ 720,42			
Aftoppingsgrens	€ 651,03	40% HT	0% HT **	0% HT **
Aftoppingsgrens	€ 607,46			65% HT
Kwaliteitskortingsgrens	€ 424,44	65% HT	65% HT	
Basishuur *	€ 228,62	100% HT	100% HT	100% HT
	€ 0,00	0% HT	0% HT	0% HT

* De basishuur bedraagt minstens € 228,62 en stijgt naar mate het inkomen toeneemt
** Voor een gehandicapte in een aangepaste woning is er nog recht op 40% HT
*** De maximale huurgrens voor huishoudens die jonger zijn dan 23 jaar is € 424,44

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- De twee verschillende aftoppingsgrenzen zorgen voor een complexe vormgeving en onduidelijkheid voor de burger. Het harmoniseren van de aftoppingsgrenzen naar één aftoppingsgrens leidt tot transparantie en daarmee tot minder onduidelijkheid voor de burger, waardoor het stelsel ten behoeve van de burger verbetert.

- Deze optie heeft een beperkend effect op het aantal correcties omdat wijzigingen in huishoudsamenstelling minder vaak doorwerken (met name bij de overgang van 2 naar 3-persoons huishoudens of andersom treedt er geen effect meer op).
- Er is geen direct verwacht effect op het niet-gebruik.
- Deze optie zorgt enerzijds voor iets minder gerichtheid omdat er geen differentiatie meer is naar 1 en 2 en meerpersoonshuishoudens. Anderzijds is er meer gerichtheid omdat meerpersoonshuishoudens met hogere huren nu wel worden bereikt.
- Er is geen effect op tijdigheid.
- Deze optie zorgt voor meer duidelijkheid voor de burger.

Budgettair beslag: structureel

Het harmoniseren van de aftoppingsgrenzen op de hoogste aftoppingsgrens in combinatie met het gelijktrekken van het recht op huurtoeslag boven de aftoppingsgrens voor meerpersoonshuishoudens leidt tot hogere uitgaven huurtoeslag van circa €53 miljoen.

Budgettair neutrale vormgeving

Budgettair neutrale vormgeving kan door te harmoniseren op het niveau van de laagste (in plaats van de hoogste) aftoppingsgrens in combinatie met het verlagen van de vergoeding boven deze aftoppingsgrens van 40% naar 31%.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

- Bij het harmoniseren van de aftoppingsgrenzen op de hoogste aftoppingsgrens in combinatie met het gelijktrekken van het recht op huurtoeslag boven de aftoppingsgrens voor meerpersoonshuishoudens treedt voor 75% van de huishoudens geen effect op. Voor 25% van de huishoudens treedt een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €12 per maand).
- Het gaat om kleine effecten waardoor de arbeidsaanbodeffecten verwaarloosbaar zijn.

10A3. Huurtoeslag: harmoniseren inkomensafhankelijkheid onder en boven pensioengerechtigde leeftijd

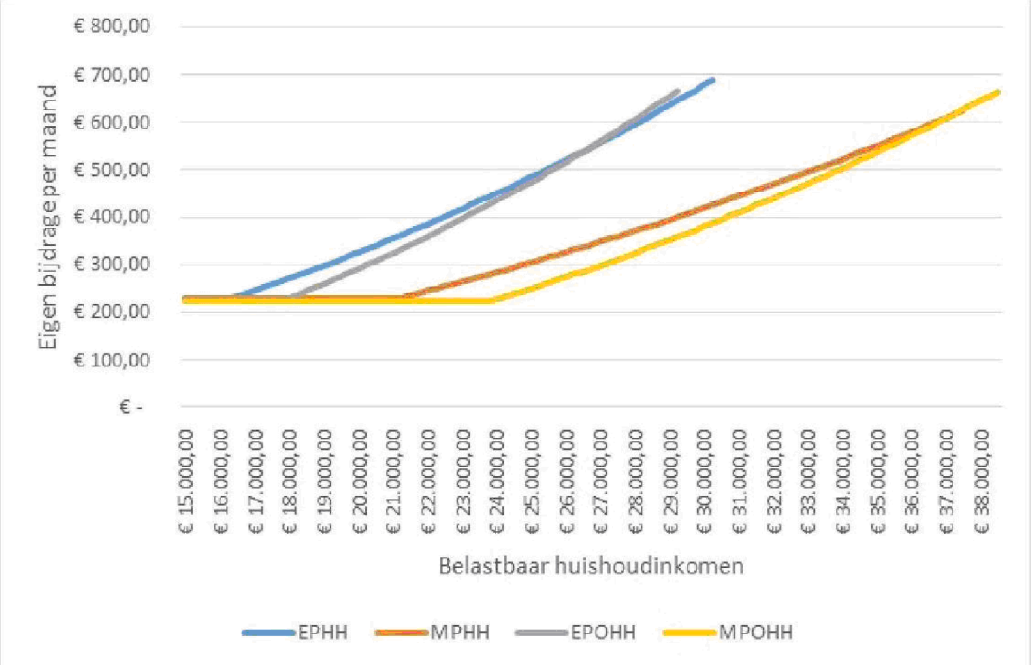
Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
0	0	++	0	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
€99 miljoen besparing	2% een positief effect en 31% van de ontvangers gaat er gemiddeld €19 per mnd op achteruit	Belangrijke vereenvoudiging	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Anders dan de andere toeslagen kent de huurtoeslag een verschil in de inkomensafhankelijkheid tussen huishoudens met een leeftijd onder de pensioengerechtigde leeftijd en huishoudens met een leeftijd boven de pensioengerechtigde leeftijd omdat het sociaal minimum, vanaf waar de eigen bijdrage gaat oplopen, voor ouderen hoger ligt. De eigen bijdrage voor ouderenhuishoudens begint pas bij een hoger inkomen op te lopen, maar loopt dan wel steiler op. Voor het merendeel van de huishoudens geldt dat op basis van de ouderentabel de eigen bijdrage lager is (en dus de te ontvangen huurtoeslag hoger). In deze optie komt dit onderscheid te vervallen.



Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- De huurtoeslag wordt eenvoudiger uit te leggen en te begrijpen.
- Deze optie heeft geen effect op het aantal correcties.
- Deze optie heeft geen direct effect op het niet-gebruik.
- Deze optie leidt tot meer gerichtheid in de zin dat alle huishoudens bij een gelijk inkomen een gelijke huurtoeslag ontvangen.
- Deze optie heeft geen effect op de tijdigheid.
- Deze optie zorgt voor meer duidelijkheid voor de burger en harmonisatie met andere toeslagen.

Budgettair beslag: structureel Het harmoniseren van de inkomensafhankelijkheid onder en boven de pensioengerechtigde leeftijd kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Hier is de optie uitgewerkt waarbij de inkomensafhankelijkheid van huishoudens boven de pensioengerechtigde leeftijd gelijk gaat lopen met die van huishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd. Dit betekent dat de inkomensafhankelijkheid voor huishoudens boven de pensioengerechtigde leeftijd bij een lager inkomen begint en vlakker afloopt, waardoor vanaf de afbouwgrens minder huurtoeslag ontvangen wordt. Dit leidt dan tot een besparing op de huurtoeslag van circa €99 miljoen, en daarmee ook tot negatieve inkomenseffecten voor de groep huishoudens boven de pensioengerechtigde leeftijd.
Budgettair neutrale vormgeving De optie kan budgettair neutraal gemaakt worden door de inkomensafhankelijke afloop bij een hoger inkomen te laten beginnen. Hiertoe worden de minimuminkomensgrenzen en referentie-inkomensgrenzen met €455 verhoogd voor eenpersoonshuishoudens en met €590 voor meerpersoonshuishoudens.
Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen Met het harmoniseren van de inkomensafhankelijkheid treedt voor 67% van de huishoudens geen effect op. Voor 2% van de huishoudens treedt een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €6 per maand) en voor 31% van de huishoudens treedt een negatief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €19 per maand). Er zijn geen gevolgen voor het arbeidsaanbod omdat de inkomenseffecten bij gepensioneerden optreden.

10A4. Huurtoeslag: hardheidbeleid laten vervallen

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
0	0	++	0	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Beperkte besparing	Betreft 1% van de ontvangers; potentieel groot negatief effect	Belangrijke vereenvoudiging	Inleveren op aansluiting bij feitelijke draagkracht

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

De huurtoeslag kent een aantal uitzonderingsbepalingen, deels vastgelegd in (al dan niet huurtoeslagspecifiek) hardheidsbeleid. Deze uitzonderingen zijn in de loop van de ruim 40-jarige geschiedenis van de huursubsidie/huurtoeslag, veelal op verzoek van de Kamer, aan de regelgeving toegevoegd. Het gaat onder meer om uitzonderingen op de volgende begrippen:

- Het vereiste van het huren van een zelfstandige woning: uitzondering voor aangewezen onzelfstandige woonruimte, met name voor begeleid wonen, woonwagens en onvrije etages;
- Maximale huurprijs van €720,42 per maand: uitzondering voor gehandicapten en grote gezinnen;
- De kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrens voor meerpersoonshuishoudens: gehandicapten krijgen boven de aftoppingsgrens nog een deel van de huur vergoed;
- Huishoudensamenstelling: in mantelzorgsituaties kunnen partner of medebewoner buiten beschouwing blijven;
- Verzamelinkomen van het huishouden: bepaalde inkomensbestanddelen kunnen buiten beschouwing blijven (bijv. pensioenafkoop);
- Bij langdurig verblijf buitenshuis in bijv. verpleeghuis of inrichting kunnen personen buiten beschouwing blijven;
- Vermogenstoets: bepaalde vermogensbestanddelen kunnen toeslagbreed buiten beschouwing blijven (bijvoorbeeld uitkeringen voor oorlogsslachtoffers).

Het grote aantal uitzonderingen maakt de regeling voor de burger ondoorzichtig en zorgt, wanneer het gaat om begrippen die ook bij andere toeslagregelingen van toepassing zijn, voor vaak niet goed uit te leggen verschillen tussen de verder geharmoniseerde toeslagbegrippen. Daarnaast vergen de uitzonderingssituaties altijd dat de aanvrager bewijsstukken van de uitzonderingssituatie aanlevert, waardoor de aanvragen niet meegenomen kunnen worden in het geautomatiseerde massale behandelingsproces maar handmatig afgehandeld moeten worden. Met deze optie komen uitzonderingen en het hardheidsbeleid in de huurtoeslag te vervallen.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Deze optie heeft geen direct effect op het aantal correcties.
- Deze optie heeft geen effect op het niet-gebruik.
- Deze optie heeft effect op de gerichtheid omdat er geen uitzonderingen worden gehanteerd.
- Deze optie heeft geen effect op de tijdigheid.
- Deze optie zorgt voor een betere begrijpelijkheid en harmonisatie tussen toeslagen.

Budgettair beslag: structureel

Het aantal huishoudens dat momenteel gebruik maakt van de diverse uitzonderingsbepalingen is beperkt. In de Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt is aangegeven dat het grof geschat in totaal om 10.000 tot 20.000 gevallen gaat, circa 1% van het aantal huurtoeslagontvangers. De inkomensgevolgen voor deze groepen zijn afhankelijk van het type hardheidsbeleid (wel of niet verlies van de totale huurtoeslag) en de te kiezen invoeringsmodaliteit: afschaffen ineens, ook voor bestaande gevallen dan wel alleen invoering voor nieuwe gevallen.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Het afschaffen van diverse uitzonderingen en hardheidsclausulebepalingen zou een vereenvoudiging zijn. Dit kan in één keer, maar ook kan worden overwogen om over te gaan tot een geleidelijke afbouw, bijvoorbeeld door bestaande gevallen ongemoeid te laten en alleen geen nieuwe uitzonderingsgevallen meer toe te laten.

Anderzijds heeft het schrappen van de uitzonderingsbepalingen uiteraard nadelige consequenties voor de burger die nu een beroep op deze uitzonderingbepalingen doet: deze kan het recht op huurtoeslag geheel verliezen (bijvoorbeeld bij het schrappen van het hardheidsbeleid bij de vermogenstoets) dan wel recht op een lager bedrag aan huurtoeslag krijgen (bijvoorbeeld bij het hardheidsbeleid op inkomen). Vanwege de inkomenseffecten voor kwetsbare groepen is het wenselijk om terughoudendheid te betrachten bij het doorvoeren van wijzigingen in het hardheidsbeleid.

10A5. Huurtoeslag: overgangsrecht onzelfstandige studenteneenheden laten vervallen

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	0	++	+	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
€30 miljoen besparing	Vanwege 5-jaarstermijn zeer kleine groep met negatief effect	Belangrijke vereenvoudiging	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

In beginsel bestaat voor huurders van onzelfstandige wooneenheden geen recht op huurtoeslag. Een uitzondering hierop betreft de overgangsregeling voor huurtoeslag voor onzelfstandige wooneenheden. Deze overgangsregeling dateert uit 1997, toen bij de invoering van de Huursubsidiewet de oude regeling werd gehandhaafd voor die onzelfstandige woonruimte die al was aangewezen onder de Wet Individuele huursubsidie (IHS). Huurders (studenten) van onzelfstandige wooneenheden die deel uitmaken van woongebouwen die al zijn aangewezen, blijven onder de Huursubsidiewet en later onder de Wet op de huurtoeslag in aanmerking komen voor huursubsidie/toeslag. In deze optie komt dit overgangsrecht te vervallen.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Deze optie heeft een beperkend effect op het aantal correcties omdat deze huishoudens geen huurtoeslag meer ontvangen en daardoor kunnen er bij deze huishoudens ook geen terugvorderingen meer ontstaan.
- Deze optie heeft geen direct effect op het niet-gebruik.
- Deze optie heeft geen effect op de gerichtheid.
- Deze optie heeft geen effect op de tijdigheid.
- De bestaande uitzondering voor een deel van de onzelfstandige woningen maakt de regeling voor de burger ondoorzichtig en zorgt voor niet goed uit te leggen onderscheid. Deze optie zorgt dan ook voor een betere begrijpelijkheid.

Budgettair beslag: structureel

Dit kan worden vormgegeven langs de weg van geleidelijke invoering. Voor nieuwe verhuringen is na de wijziging in de betreffende complexen dan geen recht meer op huurtoeslag. Voor bestaande rechthebbenden blijft gedurende maximaal 5 jaar het recht op huurtoeslag bestaan.
Het gaat om zo'n 23.000 wooneenheden. Gemiddeld gaat het per huishouden om een bedrag van €1300 aan huurtoeslag per jaar. Uiteindelijk (na vijf jaar) gaat het dan om een opbrengst van totaal zo'n €30 miljoen aan huurtoeslag per jaar.

Budgettair neutrale vormgeving

Het genoemde bedrag van €30 miljoen kan voor andere doeleinden ingezet worden, zoals een subsidieregeling gericht op de bouw van onzelfstandige eenheden. Met een subsidieregeling gericht op de bouw van onzelfstandige eenheden kan het aanbod van studentenwoningen gestimuleerd worden (actieplan Studentenhuisvesting) en zal voor een deel de hierboven genoemde effecten matigen.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Omdat in het voorstel bestaande gevallen worden ontzien, treden voor hen geen inkomenseffecten op.

10A6 Huurtijdvakverschuiving afschaffen

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
0	0	+	0	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
0 met eenmalige schuif	Geen	Goed	Aantal nabetalingen gaat omlaag

Toelichting

In "weging op de hand" is dit maatregel 10A8; 10A6 (huurtoeslag schrappen voor studenten) uit "weging op de hand" is fiche 13 geworden

Concrete beschrijving van de maatregel.

De huurtijdvakverschuiving is ingevoerd om te voorkomen dat jaarlijks halverwege het jaar in korte tijd veel nieuwe beschikkingen voor de huurtoeslag moeten worden opgemaakt om de huurverhoging per 1 juli tijdig te verwerken. Verwachting was dat ook de (massale) huurverhoging naar 1 januari zou verschuiven, maar dat is nooit gebeurd. Gevolg is dat vanaf juli de huurtoeslag doorgaans te laag is, omdat geen rekening wordt gehouden met de gestegen huur. Dit leidt tot veel nabetalingen in de DT-fase. Alleen wanneer de huurder zelf de nieuwe huur doorgeeft wordt de toeslag aangepast naar de nieuwe huur.

Er zijn theoretisch twee manieren om dit op te lossen:

1. Afschaffen van de huurtijdvakverschuiving. Dit betekent dat weer zoals voorheen halverwege het jaar een groot aantal nieuwe beschikkingen moet worden aangemaakt. Dit kan nu echter een stuk eenvoudiger en sneller dan een aantal jaar geleden, omdat de automatisering veel verder is.
2. Verhuurders verplichten om de huurstijging per 1 januari door te voeren. Dit is echter niet wettelijk afdwingbaar, waardoor deze optie praktisch vervalt.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel tbv de burger
  Bij beide oplossingen sluit de huurtoeslag beter aan bij de actuele situatie. Dat maakt het begrijpelijker voor de burger.

- Effect op aantal correcties en niet-gebruik
  Het aantal (kleine) nabetalingen zal met ca 300.000 afnemen.

- Effect op gerichtheid en tijdigheid
  Het maakt de huurtoeslag tijdiger: deze sluit beter aan bij de werkelijke huur.

- Effect op beleidsdoelstellingen
  Een betere aansluiting bij de actuele huur komt ten goede aan de beleidsdoelstellingen de burger te geven waar deze op dat moment recht op heeft/nodig heeft.

Budgettair beslag: structureel

Er zijn geen extra programmakosten: het recht op huurtoeslag blijft gelijk, maar in plaats van de nabetaling wordt de huurtoeslag al verhoogd als de huur verhoogd wordt. Structureel zijn er dus geen kosten. Dit betekent wel eenmalig een schuif van nabetalingen naar voorschot.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Het recht op huurtoeslag verandert niet, waardoor er geen inkomenseffecten zijn. Wel sluit door de verschuiving van nabetaling naar voorschot de huurtoeslag beter aan bij de kosten wat het risico op betalingsproblemen verkleint.

Het effect op arbeidsaanbod is naar verwachting verwaarloosbaar.

10A7 Huurtoeslag, verworven recht

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
0	0	0	+	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
€15 miljoen intensivering	Positieve effecten voor een beperkte groep	Neutraal	Geen echte oplossing voor schrijnende gevallen

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Als huurders huurtoeslag ontvangen voor een woning onder de maximale huurgrens en vervolgens boven de maximale huurgrens uitkomen door huurprijsontwikkeling dan behouden ze het recht op huurtoeslag. Dit wordt verworven recht genoemd.

Het recht op verworven recht vervalt bij verhuizing of als de huurtoeslag (tijdelijk) onderbroken wordt of een nihil berekening oplevert. Beide omstandigheden leveren voor burgers onverwachte en soms schrijnende omstandigheden op, zoals de situatie waarbij een incidentele looncomponent definitief einde verworven recht kan betekenen.
Momenteel zijn er circa 15.000 huurtoeslag ontvangers met verworven recht en dus risico op deze effecten. Deze groep is in de periode 2015-2018 toegenomen door het niet-indexeren van de maximale huurprijs. Circa 80% van deze groep heeft een rekenhuur van niet meer dan 5% boven de maximale huurgrens.

Om de effecten te verzachten van kortdurende onderbreking wordt voorgesteld om:
- een coulance-termijn in te bouwen, als het verworven recht gedurende één toeslagjaar onderbroken wordt vanwege draagkracht of vermogen, dan kan het verworven recht in latere jaren hervat worden;
- als er sprake is van een verhuizing naar een goedkopere huurwoning (maar wel boven de maximale huurgrens), kan het verworven recht incidenteel ook doorlopen.

Met deze nieuwe grenzen worden echter nieuwe schrijnende gevallen gecreëerd. Het verworven recht op zichzelf is een coulance-termijn, omdat huishoudens met een huur niet passend bij hun inkomen, hun recht op huurtoeslag behouden en daarmee de prikkel verliezen om naar een voor hen passende woning te verhuizen. Door deze coulance uit te breiden, ontstaat er een niet te verklaren verschil tussen huurders met en zonder (verworven recht) huurtoeslag met een zelfde huurprijs en inkomen. Daarnaast zorgt het uitbreiden ook voor nieuwe schrijnende gevallen, zoals huishoudens waarbij twee toeslagjaren het inkomen te hoog is en daardoor hun verworven recht verliezen.

Het verworven recht is al een maatregel om schrijnende gevallen (huishoudens die door huurindexatie recht op huurtoeslag verliezen) te voorkomen. In de praktijk levert dat weer nieuwe schrijnende situaties op, maar ook bij de voorgestelde maatregelen blijven schrijnende situaties bestaan. Een alternatief is om discretionaire bevoegdheid (zie fiche 20) in te zetten voor de resterende schrijnende gevallen

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel tbv de burger
  Burgers houden langer hun verworven recht. Er zijn dus minder gevallen waarvoor verworven recht vervalt. De uitlegbaarheid neemt anderzijds af doordat er een onverklaarbaar verschil ontstaat tussen huurders met een zelfde huurprijs en inkomen met en zonder (verworven recht) huurtoeslag. Ook leidt de uitbreiding van verworven recht houden bij een verhuizing tot meer onduidelijkheid en verschillen tussen groepen.

- Effect op aantal correcties en niet-gebruik
  Aantal correcties neemt af en correcties worden makkelijker uitlegbaar. Anderzijds neemt het aantal ontvangers niet af bij overschrijding van de huurtoeslagvoorwaarden en neemt het aantal correcties hierdoor toe.

- Effect op gerichtheid en tijdigheid

Door een uitbreiding van het verworven recht ontstaat vaker een onverklaarbaar verschil tussen huurders met een zelfde huurprijs en inkomen met en zonder (verworven recht) huurtoeslag. - Effect op beleidsdoelstellingen Met deze maatregel worden schrijnende gevallen voorkomen, maar worden ook nieuwe schrijnende gevallen gecreëerd. Daarnaast wordt de huurtoeslagregeling uitgebreid voor huishoudens die een huurprijs niet passend bij hun inkomen hebben, waardoor ze de prikkel om te verhuizen verliezen. Ook ontstaat er een onverklaarbaar verschil tussen huishoudens met en zonder (verworven recht) huurtoeslag die hetzelfde inkomen en huurprijs hebben.
Budgettair beslag: structureel Dit zal gaan om maximaal 5000 burgers, dus een besparing van € 15 miljoen per jaar;
Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen Het recht op huurtoeslag verandert niet wezenlijk. Er is een kleine groep ontvangers die het verworven recht niet verliest, waardoor er positieve inkomenseffecten zijn.

10B. Huurtoeslag: Lineaire afbouw vanaf WML

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	0	+	0	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
€690 miljoen intensivering	50% van de ontvangers gaat er gemiddeld €72 per maand op vooruit	Goed	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

De inkomensafhankelijkheid van de huurtoeslag is gebaseerd op een ingewikkelde kwadratische formule. Daarnaast begint de afbouw van de huurtoeslag voor huishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd vlak boven sociaal minimum, waardoor huurtoeslagontvangers die aan het werk gaan vanuit een uitkering direct met een korting van hun toeslag te maken krijgen. De achtergrond van de huidige vormgeving is dat huishoudens met een hoger inkomen geacht worden een hoger bedrag aan huur te kunnen betalen. Met de kwadratische formule wordt bereikt dat de huurquote (aandeel van de huur in het inkomen) bij een stijgend inkomen gelijk blijft. Dit leidt evenwel tot hogere marginale druk naarmate het inkomen hoger is. De afbouw meteen vanaf sociaal minimum draagt ook bij aan de armoedeval. Deze formule is ingewikkeld voor de burger, omdat er onduidelijkheid ontstaat wat het effect is van een hoger inkomen op de hoogte van de huurtoeslag. De rekentool moet ingevuld worden om dit effect te bepalen.

In deze optie wordt de huurtoeslag met een gelijk percentage afgebouwd (geen hogere marginale druk bij een hoger inkomen) en begint de afbouw vanaf een hoger inkomen. De eigen bijdrage begint in deze optie op te lopen vanaf WML voor alleenstaanden en vanaf 129% WML voor meerpersoonshuishoudens (dit is conform de huidige verhouding tussen het begin van de opbouw tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens). De inkomensafhankelijke afbouw en daarmee de marginale druk is gezet op 35%.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- De maatregel leidt tot een beperking van de armoedeval bij het vanuit sociaal minimum aan het werk.
- Deze optie zorgt voor een vermindering van het aantal terugvorderingen doordat het afbouwpunt voor alleenstaanden bij een hoger inkomen start. Er is geen effect op niet-gebruik.
- De huurtoeslag wordt minder gericht in de zin dat de huurquote bij een stijgend inkomen niet meer gelijk blijft. De tijdigheid blijft ongewijzigd.
- De begrijpelijkheid van de burger verbetert als de huurtoeslag wordt afgebouwd met een rechte lijn.

Budgettair beslag: structureel

- De eigen bijdrage begint in deze optie op te lopen vanaf WML voor alleenstaanden en vanaf 129% WML voor meerpersoonshuishoudens (dit is conform de huidige verhouding tussen het begin van de opbouw tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens). De marginale druk is gezet op 35% (nu ligt de marginale druk voor huishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd in het huidige afbouwtraject van de huurtoeslag voor alleenstaanden gemiddeld op ongeveer 40% en voor meerpersoonshuishoudens op ongeveer 30%). Het onderscheid tussen huishoudens onder en boven de pensioengerechtigde leeftijd komt te vervallen.
- In deze uitwerking heeft de optie een budgettair effect (meeruitgaven) huurtoeslag van €690 miljoen.

Budgettair neutraal

- De variant kan budgettair neutraal gemaakt worden door bijvoorbeeld een verhoging van de eigen bijdrage met €37 per maand, maar dat leidt vooral tot negatieve inkomenseffecten voor huishoudens op het sociaal minimum.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

- Bij de genoemde vormgeving heeft 50% van de huishoudens geen inkomenseffecten. Dit betreft de huishoudens met een inkomen op of onder de huidige minimuminkomensgrenzen (sociaal minimum). Voor de overige huishoudens treedt een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €72 per maand).

-
- Wat betreft de arbeidsmarkteffecten hebben de veranderingen in de marginale druk gevolgen en speelt het inkomenseffect een rol. De marginale druk wordt lager tussen het oude afbouwpunt en het nieuwe afbouwpunt wat een positief effect heeft,.Anderzijds is er een negatief effect van de marginale druk vanwege het feit dat de afbouw tot een hoger inkomen door gaat lopen. Voor huishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd stijgt bij alleenstaanden het maximale inkomen van 30 duizend naar 37 duizend en bij meerpersoonshuishoudens van 37 duizend naar 40 duizend. Hierdoor krijgen 175 duizend meer huishoudens recht op huurtoeslag en dus te maken met de marginale druk van 35%. De marginale druk lijkt gemiddelde lager te worden voor alleenstaanden en hoger voor meerpersoonshuishoudens. Het inkomenseffect is dat er meer inkomensondersteuning is waardoor het arbeidsaanbod daalt. Per saldo resulteert waarschijnlijk een negatief arbeidsaanbodeffect door de grotere inkomensondersteuning.

- *Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen bij budgettair neutrale variant*
- Bij budgettair neutrale vormgeving daalt het aandeel huishoudens met een positief inkomenseffect naar 40% (met een gemiddeld effect van €53 per maand), maar heeft ook 60% van de huurtoeslagontvangers een negatief inkomenseffect van gemiddeld €35 per maand.
-
- Bij deze vormgeving is het arbeidsaanbodeffect naar verwachting positief, omdat het inkomensverschil tussen niet-werken en werken groter wordt.

10C. Huurtoeslag: Genormeerde huren

Score op doelstellingen					
	Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
1.	++	0	+	+	0
2.	++	0	+	+	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
1. €270 mln intensivering	Fors zowel positief als negatief	Beperkte vereenvoudiging	
2. €420 mln intensivering		Substantiële vereenvoudiging	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

In deze optie wordt afhankelijkheid van de feitelijke huur volledig losgelaten. Huurders ontvangen een vaste vergoeding, minus de voor hen geldende eigen bijdrage, voor het huren van een woning. Als huurders goedkoper wonen dan waarvoor ze toeslag ontvangen, mogen ze dat zelf houden. Als huurders duurder willen wonen, moeten ze de extra huur volledig zelf betalen. Dit geeft huurders dus een maximale prikkel om de huur van de woning af te wegen tegen de kwaliteit van de woning.

Er zijn twee opties uitgewerkt:
1. Maximale huurgrens behouden
2. Maximale huurgrens vervalt

In de eerste optie moet de huurder nog steeds huurgegevens aanleveren, terwijl dat in de tweede optie niet meer nodig is.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Deze optie zorgt voor minder correcties in de vorm van minder nabetalingen en terugvorderingen, omdat een afwijking tussen de definitieve en de geschatte individuele huur(stijging) niet meer tot correcties leidt.
- Er is geen direct verwacht effect op het niet-gebruik.
- Met deze optie wordt de gerichtheid van de regeling minder in de zin dat de huurtoeslag niet meer afhangt van de feitelijke huur. Dit geldt in sterkere mate wanneer de maximale huurgrens komt te vervallen. Dat de feitelijke huur niet meer meetelt, kan ook gezien worden als meer gerichtheid: bij een gelijk inkomen en huishoudsamenstelling een gelijke inkomensondersteuning.
- De begrijpelijkheid neemt door deze optie flink toe. De tijdigheid blijft ongewijzigd.
- Deze optie helpt mee aan de begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van de regeling. Daarnaast is er een grotere prikkel voor huurtoeslagontvangers om kritisch naar de prijs-kwaliteit verhouding van de huurwoning te kijken.

Budgettair beslag: structureel

De optie is uitgewerkt door een genormeerde huur te hanteren. Uitgegaan wordt van de gemiddelde huur van de huidige huurtoeslagontvangers, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens. Voor alleenstaanden ligt deze op €507 voor meerpersoonshuishoudens op €564 per maand. Het gemaakte onderscheid beperkt de mate van vereenvoudiging en begrijpelijkheid. Bij verandering van huishoudsituatie moet immers van een andere huur worden uitgegaan. Daarbij is de spreiding *binnen* de groepen huishoudens vele malen groter dan *tussen* de huishoudgroepen, waardoor alsnog forse inkomenseffecten optreden.
De systematiek van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage en de inkomensgrenzen blijft ongewijzigd.
1. Bij behoud van de maximale huurgrens

Door invoering van genormeerde huren krijgen ongeveer 95.000 meer huishoudens recht op huurtoeslag. Dit zijn huishoudens die nu een zodanig lage huur betalen dat in de huidige systematiek hun huur niet uitkomt boven de voor hen geldende eigen bijdrage. Daartegenover staat uitstroom van zo'n 40.000 huishoudens die op dit moment een eigen bijdrage en huur hebben boven de nieuwe genormeerde huur. Deze optie leidt tot een budgettair effect van zo'n €270 miljoen extra kosten huurtoeslag, door de instroom van meer huurtoeslagontvangers.

2. Bij vervallen van de maximale huurgrens
Door invoering van genormeerde huren krijgen ongeveer 95.000 meer huishoudens recht op huurtoeslag. Dit zijn huishoudens die nu een zodanig lage huur betalen dat in de huidige systematiek hun huur niet uitkomt boven de voor hen geldende eigen bijdrage. Daarnaast zijn er circa 70.000 huishoudens die op basis van hun inkomen wel in aanmerking zouden komen voor huurtoeslag, maar daarvoor nu een te hoge huur betalen. Deze huishoudens stromen ook in de huurtoeslag met het vervallen van de maximale huurgrens. Daartegenover staat uitstroom van zo'n 40 duizend huishoudens die op dit moment een eigen bijdrage en huur hebben boven de nieuwe genormeerde huur. Deze optie leidt tot een budgettair effect van €420 miljoen extra kosten huurtoeslag, door de instroom van meer huurtoeslagontvangers.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

1. Bij behoud maximale huurgrens
Bij deze optie treden forse inkomenseffecten op, zowel positief als negatief, en met een grote spreiding. Voor 51% van de huishoudens met huurtoeslag treedt een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €64,50 per maand) en voor 49% van de huishoudens treedt een negatief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €37,50 per maand). De spreiding in de inkomenseffecten is groot vanwege de grote spreiding in feitelijke huren. Van de huurtoeslagontvangers verliest 25% meer dan €32 per maand en 33% gaat er meer dan €32 per maand op vooruit.
Deze effecten treden op als huishoudens verder niets wijzigen. Huishoudens kunnen in de loop van de tijd verhuizen om de negatieve impact te beperken. Op termijn zijn de effecten daarom kleiner. Voorwaarde is wel dat er voldoende bij het inkomen passende woningen beschikbaar zijn.

Bij een overgang op genormeerde huren kunnen de inkomenseffecten, in ieder geval voor de zittende huurders, beperkt of getemporiseerd worden door overgangsmaatregelen. Mogelijke maatregelen om de effecten te verzachten zijn:
- Het nieuwe systeem alleen voor nieuwe aanvragen laten gelden in een apart toeslagensysteem;
- Het nieuwe systeem voor nieuwe aanvragen laten gelden en een overgangsregeling voor bestaande toekenningen invoeren;
- Een systeem waarbij de huurtoeslag voor alle gebruikers voor een in de tijd afnemend deel bestaat uit de bestaande systematiek en voor een toenemend deel uit huurtoeslag op basis van de normhuur.

Er kunnen gevolgen zijn voor het arbeidsaanbod, maar het is lastig om te overzien welke groepen erop voor en achteruit gaan, omdat dit afhankelijk is van de werkelijke huur en niet van de inkomenssituatie. In ieder geval betekent de nieuwe instroom van 95.000 mensen extra inkomensondersteuning, met een negatief effect op het arbeidsaanbod.

2. Bij vervallen maximale huurgrens
Ten opzichte van de optie zonder vervallen van de maximale huurgrens is er nog een extra groep waarvoor er een inkomenseffect is. Dit is de groep waarvoor de huur boven de maximale huurgrens ligt en die door het vervallen daarvan recht krijgt op huurtoeslag. Voor hen zijn er positieve inkomenseffecten.

Teno pzichte van de optie zonder vervallen van de maximale huurgrens is het arbeidsaanbodeffect minder gunstig doordat er een extra groep is met een positief inkomenseffect.

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)

Gefaseerde invoering
Door genormeerde huren gefaseerd in te voeren, treden er minder of geen directe inkomenseffecten op. Wel treedt er bij de eerste twee maatregelen een verschil in behandeling op tussen nieuwe aanvragers en zittende huurders. Ook kan de volledige overgang naar genormeerde huren lang duren, terwijl de Belastingdienst al die tijd twee afzonderlijke benaderingen naast elkaar moet hanteren. Dit brengt voor huurders en de Belastingdienst voor lange tijd aanzienlijke extra complexiteit. Een transitieperiode kan huurders wel de tijd geven om zich aan te passen aan de nieuwe situatie.

11A. KOT: Vast bedrag per uur

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	0	+	0	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Budgettair neutrale vormgeving	Met name voor lage inkomens met hoge uurprijs grote effecten mogelijk	Goed, vereenvoudiging t.o.v. huidige situatie	Bouwsteen 14B geniet voorkeur

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Ouders krijgen een inkomensafhankelijk percentage over een vastgesteld uurtarief vergoed. De KOT is dus niet meer afhankelijk van het uurtarief dat feitelijk in rekening wordt gebracht.
Het verschil tussen het tarief dat ouders betalen en het vastgestelde tarief waarover zij KOT ontvangen, komt volledig voor hun rekening. Zowel als het tarief boven het vastgestelde tarief ligt (zoals nu ook het geval is met de maximum uurprijs), als wanneer het tarief dat ouders betalen lager is dan het vastgestelde tarief waarover zij een vergoeding krijgen.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel t.b.v. de burger: ouders hoeven niet meer het tarief dat zij betalen door te geven aan de Belastingdienst voor de kinderopvangtoeslag. Zij moeten echter nog wel andere relevante wijzigingen doorgeven aan de belastingdienst om een terugvordering te voorkomen. Deze maatregel neemt een minimale mentale belasting weg bij de ouder.
- Effect op aantal correcties en niet-gebruik: minder dan 5% van de KOT-terugvorderingen wordt veroorzaakt om redenen zoals een incorrect uurtarief.[67] Een klein deel van deze 5% betreft puur het doorgeven van een te hoog uurtarief. Een ouder krijgt immers alleen met een terugvordering te maken krijgt indien het betaalde tarief is gedaald en dit niet is doorgegeven aan de Belastingdienst. Een tariefdaling is niet gebruikelijk. Vandaar de verwachting dat het effect op het aantal terugvorderingen beperkt is.
  Daarnaast zal de maatregel geen invloed hebben op het niet-gebruik d.m.v. het wegnemen van de onzekerheid. Het uurtarief is namelijk geen onzekere factor bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag. Deze worden van te voren vastgelegd door de kinderopvangorganisaties en gecommuniceerd met de ouders. In tegenstelling tot andere grondslagen, zal de doorgegeven waarde aan het begin van het jaar doorgaans[68] niet afwijken ten opzichte van de vastgestelde waarde aan het eind van het jaar.
- Effect op gerichtheid en tijdigheid: de tijdigheid van de kinderopvangtoeslag is ongewijzigd. De gerichtheid van de KOT neemt af in de zin dat ouders niet meer een percentage van de daadwerkelijke kosten die zij maken voor de kinderopvang vergoed krijgen, maar van de gemiddelde kosten.
- Effect op beleidsdoelstellingen: dit is afhankelijk van hoe hoog het tarief wordt vastgesteld en hoe kinderopvangorganisaties hierop reageren.
  - Organisaties die nu minder dan het vast te stellen tarief vragen, hebben een prikkel om de prijzen te verhogen. De kosten kinderopvang nemen hierdoor toe. Ouders zullen, omdat de vaste uurprijs hoger ligt dan de prijs die zij eerder betaalden, meer KOT ontvangen. Wel zal de ouder een hogere eigen bijdrage moeten betalen over een hogere uurprijs. Voor een budgetneutrale vormgeving, zal het vast te stellen tarief onder de huidige maximum uurprijs moeten liggen.
  - Als organisaties met een tarief op de huidige maximum uurprijs niet reageren met een prijsverlaging, gaan huishoudens een uurtarief betalen boven het vastgestelde tarief. Het verschil moeten ouders volledig zelf betalen en dat is voornamelijk nadelig voor lage inkomens. De verminderde financiële toegankelijkheid gaat ten koste van de beleidsdoelen.

Budgettair beslag: Er is gekozen voor een budgetneutrale vormgeving, waarbij het vastgestelde uurtarief iets onder het huidige maximum uurtarief ligt. Bij een hoger vastgesteld uurtarief kost de variant geld.

[67] Welk deel van de terugvorderingen samenhangt met het foutieve uurtarief bij het berekenen van de kot is niet bekend, omdat dit onder de 5% overig valt qua oorzaken van terugvorderingen waar meerdere grondslagen onder vallen.
[68] Uitzondering hierop is wanneer gedurende het jaar van opvang gewisseld wordt, bijvoorbeeld na een verhuizing.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen *Inkomenseffecten:* huishoudens die een lager tarief blijven betalen dan het vastgestelde tarief, gaan er financieel op vooruit. Ouders die een tarief betalen boven het nieuwe vastgestelde tarief gaan er financieel op achteruit. Met name voor huishoudens met een laag inkomen, die een groot percentage tot het maximale tarief vergoed krijgen, is een betaling boven het nieuwe vastgestelde tarief nadelig. Indien het vastgestelde tarief gelijk is aan de huidige maximum uurprijs, verandert er voor ouders die nu een tarief boven het maximum tarief betalen niks. - Andere effecten: Als de tarieven niet stijgen, is het voor ouders met een tarief onder het vastgestelde tarief mogelijk om geld toe te krijgen bij het afnemen van kinderopvang.[69] De prikkel die uitgaat van de eigen bijdrage die ouders moeten betalen voor kinderopvang, slaat dan om in een prikkel om zoveel mogelijk kinderopvang af te nemen. Dit werkt misbruik in de hand.
Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid) - De maatregel heeft een impact op de prijsstelling van kinderopvangorganisaties. Het vastgestelde tarief zal een nieuwe bodem in prijs voor kinderopvang leggen. - De maatregel vergt een wijziging van de Wet Kinderopvang. Tijdspad 1 – 2 jaar.
Waarom niet opgenomen in de beleidsvarianten? Deze bouwsteen is niet opgenomen in een van de varianten. Een reden is dat de uurprijs geen onzekere factor is bij het aanvragen van KOT en ook niet snel leidt tot terugvorderingen omdat de uurprijs in de praktijk stijgt en niet daalt. Bouwsteen 14B, verplichte gegevenslevering, heeft naar verwachting grotere positieve gevolgen voor terugvorderingen en is wel opgenomen in een variant (in de basisvariant).

[69] Bijvoorbeeld: iemand betaalt € 7 per uur aan kinderopvang en heeft een laag inkomen. Deze persoon krijgt 96% van het vastgestelde tarief vergoed. Als dit op € 8 per uur wordt vastgesteld, ontvangt deze ouder per saldo (0,96% * € 8 - € 7) = € 0,68 per afgenomen kinderopvang uur.

11B. KOT: Vast bedrag per halve dag kdv en 'dag' BSO

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	+/-	-	+	+/-

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Budgettair neutrale vormgeving	Naar verwachting vooral negatief	Slecht uitvoerbaar; mismatch met werkelijkheid	Bouwsteen 14B geniet voorkeur

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Ouders krijgen niet langer een percentage van het uurtarief (tot de maximum uurprijs) vergoed per afgenomen uur kinderopvang, maar een percentage van een vast bedrag per afgenomen dagdeel. Er is hierbij nog wel onderscheid naar dagopvang en buitenschoolse opvang. In deze bouwsteen is uurtarief geen grondslag meer en is het aantal uren dat voor vergoeding in aanmerking komt beperkt tot een veelvoud van halve dagdelen. Het werkelijk aantal afgenomen uren wordt daarbij afgerond op een veelvoud van halve dagdelen. De uren die verspreid over de week worden opgenomen, mogen wel bij elkaar opgeteld worden.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel t.b.v. de burger. Ouders hoeven niet langer wijzigingen in het uurtarief of aantal afgenomen uren kinderopvang door te geven aan de Belastingdienst. Echter moeten zij nog wel attent blijven als het aantal uren wijzigt en dit gevolgen heeft voor het aantal dagdelen dat zij aan de belastingdienst hebben doorgegeven. Per saldo ontlast het ouders in het doorgeven van wijzigingen.
- Effect op aantal correcties en niet-gebruik: twee van de variabele componenten bij het vaststellen van de kinderopvangtoeslag worden ingeperkt. Ongeveer 50.000 terugvorderingen (25%) waarvan 15.000 hoge terugvorderingen (43,5%) worden veroorzaakt door een te hoog aantal ingeschatte uren kinderopvang, die niet zijn afgenomen maar waarover wel KOT is uitgekeerd. De kans op correcties neemt af, omdat ouders niet meer op het uur nauwkeurig hoeven te schatten. Schatten van dagdelen is makkelijker. Echter, het niet afnemen van een dagdeel kan nog steeds leiden tot een terugvordering. Bij een schommeling in de marge, waardoor een ouder onder de grens van een dagdeel komt, is de impact wel groter: de terugvordering is groter omdat de KOT over het gehele dagdeel wordt teruggevorderd.

  Daarnaast pakt deze maatregel niet alle fouten in het aantal afgenomen uren kinderopvang aan: w.o. het verkeerd overnemen van gegevens uit het kinderopvangcontract of door geen rekening te houden met vakanties. Met name dit laatste punt zal de afname van het aantal terugvordering van KOT voor de BSO beperken, omdat hier het rekening houden met vakanties vaker fout gaat dan bij dagopvang. Welk deel van de terugvorderingen wordt ondervangen door het tarief weg te nemen als grondslag is niet bekend (valt onder de overige resterende 5% van de terugvorderingen) (zie 11A).
- Effect op gerichtheid en tijdigheid: de tijdigheid verandert niet met deze maatregel. Er wordt wel ingeleverd op de gerichtheid van de kinderopvangtoeslag, omdat er geen directe koppeling is met de kosten die ouders maken voor kinderopvang en het bedrag waarover ouders kinderopvangtoeslag ontvangen. Zowel het aantal uren dat zij afnemen als de uurprijs die zij betalen, komen niet meer altijd overeen met het aantal uren en het tarief waarover zij KOT ontvangen.
- Effect op beleidsdoelstellingen: Er is meer duidelijkheid over de hoogte van de toeslag. Dit stimuleert ouders er sneller gebruik van te maken. Voor ouders die zich rond de grens van een dagdeel bevinden, wordt meer werken (iets) aantrekkelijk (net onder de grens) of onaantrekkelijker (net over de grens). Dit komt doordat de marginale druk van de kinderopvangkosten enkel op de grens van een dagdeel verlaagd wordt met KOT.
- Voor de ouder die slechts opvang voor een deel van een dagdeel nodig heeft, geldt dat de ouder geen KOT voor deze uren ontvangt als dit niet optelt tot een volledig dagdeel (voornamelijk bij gastouderopvang zal dit gevolgen hebben). Verwachting is dat voor deze ouders de kinderopvang duurder zal worden en dat het gebruik zal verminderen. Voor ouders met 'gebroken' werktijden kan dit nadelig uitpakken en daarmee een negatief effect hebben op de arbeidsdeelname. Mogelijk dat deze ouders reageren door meer uren in rekening te laten brengen, om toch in aanmerking te komen voor

KOT. indien dit laatste gedragseffect plaatsvindt, kan het juist arbeidsparticipatie van deze ouder stimuleren.

Budgettair beslag: Er is gekozen voor een budget neutrale vormgeving, waarbij voor de vastgestelde prijzen per dagdeel is uitgegaan van een uurtarief, dat iets onder het huidige maximum uurtarief ligt. Bij hogere bedragen kost de variant geld. Als het beperken van flexibiliteit in de vraag leidt tot een afname van het gebruik, zouden de bedragen voor de resterende ontvangers verhoogd kunnen worden.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

- Inkomenseffecten: ouders krijgen over de afgenomen dagdelen KOT. Als ouders meer uren afnemen om aan een volledig dagdeel te komen, zal de KOT verlaagd moeten worden voor een budgetneutrale vormgeving. Dit is voornamelijk nadelig voor huishoudens met een laag inkomen en huishoudens die veel dagdelen afnemen. Mogelijk is dit niet nodig als ouders die weinig uren afnamen afzien van kinderopvang, omdat zij niet langer KOT krijgen voor deze uren. Als ze voor deze uren kinderopvang blijven gebruiken (zonder KOT), slaan de nadelige inkomenseffecten bij deze groep ouders neer.
- Net als bij het vaste uurtarief, zal een vast tarief per dag(deel) het voor ouders mogelijk maken om winst te maken met het afnemen van kinderopvang als de tarieven die kinderopvangorganisaties in rekening brengen niet stijgen tot dit vastgestelde tarief. Naar verwachting zullen organisaties dit echter afromen.

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)

- De maatregel vergt een wijziging van de Wet Kinderopvang. Tijdspad 1 – 2 jaar.

Waarom niet opgenomen in de beleidsvarianten?

Deze bouwsteen is niet opgenomen in een van de varianten. Een reden is dat terugvorderingen als gevolg van een te hoog ingeschat aantal uren in deze bouwsteen in feite worden vervangen door terugvorderingen als gevolg van een te hoog ingeschat aantal dagdelen. Omdat contracten vaak in uren zijn en met of zonder vakantieopvang, kan de vertaling naar dagdelen ook tot fouten leiden. Bouwsteen 14B, verplichte gegevenslevering, heeft naar verwachting grotere positieve gevolgen voor terugvorderingen en is wel opgenomen in een variant.

11C. KOT: koppeling gewerkte uren

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel
Het laten vervallen van de koppeling gewerkte uren.

Deze maatregel vergt nader onderzoek en zal buiten het IBO Toeslagen worden uitgewerkt.

In 2012 is de koppeling gewerkte uren (KGU) in de kinderopvangtoeslag geïntroduceerd: het maximum aantal uren waarvoor ouders kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen is beperkt is tot 140% (dagopvang) en 70% (bso) van aantal uren dat de minst werkende partner werkt. De redenen voor invoering van KGU waren destijds budgettaire beheersbaarheid (onderdeel van bredere bezuiniging) en het behouden van draagvlak voor de regeling door oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Bij het introduceren van deze koppeling is een besparing ingeboekt van €70 miljoen. structureel.
Het maximaal aantal uren kinderopvangtoeslag is 230 uur per maand. Doelgroepers – KOT-gerechtigden die niet werken, zoals studenten, inburgeraars en re-integreerders – hebben recht op dit maximum. Voor hen geldt de KGU dus niet.

Naar aanleiding van "Weging op de hand"
In de kinderopvangtoeslag geldt een arbeidseis en is een koppeling aan gewerkte uren. Dit fiche is specifiek gericht op de koppeling gewerkte uren, maar in de weging op de hand lijkt de Belastindienst/Toeslagen in haar uitleg van de arbeidseis uit te gaan. Het schrappen van het criterium "koppeling gewerke uren" zal namelijk niet leiden tot een verlaging van terugvorderingen bij doelgroepen die wegens de arbeidseis geen recht bleken te hebben op de kinderopvangtoeslag.

Het is op dit moment nog onvoldoende duidelijk waar de knelpunten voor de koppeling gewerkte uren zitten. Dit vergt nader onderzoek en zal buiten het IBO Toeslagen worden uitgewerkt.

Waarom niet opgenomen in de beleidsvarianten?
Deze bouwsteen is niet opgenomen in een van de varianten omdat deze bouwsteen nader onderzoek vergt.

11D. KOT: vereenvoudiging doelgroepers

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	+	0	0	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
0	Geen	Verslechtering	Onduidelijkere rolverdeling BD/Gemeente voor ouders.

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

- Werkenden ouders kunnen recht hebben op kinderopvangtoeslag. Daarnaast kunnen ook zoegenoemde 'doelgroepers' in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. Onder doelgroepers verstaan we:
  1. studenten
  2. mensen in een re-integratietraject (al dan niet met een bijstand-, werkloosheid- of arbeidsongeschiktheidsuitkering)
  3. inburgeraars
- Gemiddeld komen er onder doelgroepers meer (hoge) terugvorderingen voor dan onder werkenden[70]. Maar liefst 43% van de doelgroepers heeft een terugvordering van meer dan € 1.000. Dat komt iets minder vaak door inkomenswijzigingen, maar vaker door andere oorzaken (zoals opvanguren en nihilstellingen).
  - Het is niet exact bekend waar bij welk deel van doelgroepers het probleem precies zit. De veronderstelling is dat het relatief vaker om kwetsbaardere gezinnen gaat, vooral als het gaat om bovenstaande groepen 2 en 3. Deze groepen hebben naar verwachting bijvoorbeeld gemiddeld een lager inkomen (en dus een hogere toeslag) en zijn voor een deel de Nederlandse taal minder vaardig. Het is niet nodig om de groep uit te sluiten van de kinderopvangtoeslag als er andere maatregelen gericht op het terugdringen van hoge terugvorderingen zijn die ook voor deze groep effectief is. Nadere analyse van de achtergronden van deze doelgroep is gewenst.
- Specifiek gericht op de doelgroepers zijn er grofweg drie mogelijkheden:
  - Meer inzetten op maatwerk: in grotere mate inzetten op **casemanagement**, vanaf de start van de aanvraag tot en met begeleiding bij een eventuele terugvordering. Als er dan sprake is van een intensievere begeleiding, worden fouten en terugvorderingen mogelijk voorkomen.
  - Meer inzetten op **informatie-uitwisseling** van UWV, gemeenten (cq Inlichtingenbureau) en DUO met de Belastingdienst/Toeslagen. Door een betere informatie-uitwisseling wordt voorkomen dat er achteraf blijkt dat er geen recht was op kinderopvangtoeslag. Er kan hierbij bijvoorbeeld ook gedacht worden om goedkeuring via de gemeenten of het UWV te laten lopen. In het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag wordt reeds ingezet op intensivering van de gegevensuitwisseling, zodat eerder/beter zicht is op de gegevens met betrekking tot gewerkte uren en doelgroepstatus.
  - Een derde mogelijkheid is een deel van de **doelgroepers buiten de kinderopvangtoeslag** te plaatsen, namelijk de mensen met een bijstandsuitkering in een re-integratietraject en inburgeraars. Deze beide groepen vallen namelijk onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en de gemeente kan kinderopvang – waar relevant – financieel toegankelijk maken voor deze groep.
- De eerste en tweede mogelijkheden worden (grotendeels) al meegenomen in het Verbetertraject kinderopvangtoeslag[71]. Daarom wordt de derde mogelijkheid hier verder uitgewerkt. Indien de eerste twee mogelijkheden (en andere maatregelen uit het verbetertraject kinderopvangtoeslag) succesvol zijn, is de noodzaak om doelgroepers over te hevelen naar de gemeenten veel minder groot.

[70] Van het totaal aantal vorderingen is bijna 5% van doelgroepers. Bij de terugvorderingen tussen €1.000 en 5.000 is het aandeel doelgroepers 9% en bij terugvorderingen boven € 5.000 is het aandeel 30%. In totaal heeft 43% van de doelgroepers (=4.178 ouders) een terugvordering van meer dan €1.000.

[71] Er start binnenkort een pilot om aan de hand van signalen van kinderopvangorganisaties casemanagement in te zetten. Daarmee kan er al eerder, bij de aanvraag, casemanagement worden ingezet en niet (zoals nu het geval is) als er al een groot probleem is.

- Bijstandsgerechtigden vallen al onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Inburgeraars zullen in de nieuwe inburgeringswet (weer) onder de regie van de gemeenten vallen. Gemeenten hebben daarom beter zicht op de behoeften van deze groep. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld zorgen voor financieel toegankelijk kinderopvang voor enkele dagen in de week, afhankelijk van het traject dat de bijstandsgerechtigde/inburgeraar volgt. De gemeente heeft ook de mogelijkheid dit op een andere wijze dan een toeslag in te richten, waardoor er geen terugvorderingen ontstaan voor ouders.
- Hier zitten gevolgen aan:
    - Er komen uitvoeringsvraagstukken bij gemeenten te liggen (onder andere: hoe de financiering in te richten, hoeveel uren, hoe omgaan met eigen bijdrage). Tegelijkertijd hebben gemeenten al ervaring met Sociaal Medische Indicatie (SMI) en aanbod van peuteropvang voor niet-werkende ouders. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor Voorschoolse Educatie (waarmee een overlap zal zijn).
    - Er kunnen verschillen ontstaan in de invulling die gemeenten geven. Zo vullen gemeenten de huidige SMI-regeling ook divers in. Dat betekent dat bijstandsgerechtigheden en inburgeraars in de ene gemeente meer ondersteuning krijgen op dit gebied dan in een andere gemeente. Lokale verschillen als gevolg van lokaal maatwerk is bijvoorbeeld ook aan de orde bij de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet.
    - De ouders in deze groep krijgen als zij (weer) gaan werken wel (weer) te maken met de kinderopvangtoeslag.
    - Voor de overige groep doelgroepers ligt het niet voor de hand om de gemeente de financiering te laten uitvoeren, bijvoorbeeld bij studenten en re-integreerders die onder het UWV vallen. Voor deze groep biedt dit dus geen oplossing (maar de veronderstelling is dat de problematiek bij deze groep kleiner is).

Tot slot: Het introduceren van een maximumaantal uren op basis van studiebelasting is nog een theoretische mogelijkheid om terugvorderingen te beperken, maar dat zal uitvoeringstechnisch niet eenvoudig zijn. Daarnaast maak je het stelsel dan niet simpeler, maar juist complexer omdat je een grens introduceert (of misschien zelf meerdere omdat er voor verschillende studies verschillende studielasten zijn).

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel t.b.v. de burger → De gemeente is voor de burger mogelijk makkelijker te benaderen. Daarnaast is de gemeente het beste in staat om maatwerk te leveren voor deze doelgroepers. Wel kan het onduidelijk zijn bij welk loket je terecht moet, bijvoorbeeld op het moment dat je vanuit de bijstand of inburgering gaat werken.
- Effect op aantal correcties en niet-gebruik → Er zijn mogelijk minder correcties nodig binnen de kinderopvangtoeslag, omdat het aantal KOT-gerechtigden lager is geworden. Aan de andere kant vergt dit mogelijk een nieuwe vorm van correcties, doordat mensen bij het verkeerde loket KOT hebben aangevraagd (en gekregen). Daarnaast kan sprake zijn van een verschuiving van het probleem richting gemeenten.
- Effect op gerichtheid en tijdigheid → Maatwerk kan bij uitstek beter werken voor deze doelgroepers. Wel zal het per gemeente verschillen hoe de dienstverlening en financiële ondersteuning geregeld is.
- Effect op beleidsdoelstellingen. Het effect op de arbeidsparticipatie is niet goed op voorhand in te schatten.

Budgettair beslag: structureel

Deze maatregel kan budgettair neutraal worden uitgevoerd. Het huidige budget voor deze groep (dat nu via de Belastingdienst wordt uitgekeerd) moet over gemeenten worden verdeeld. Het betekent een overheveling van Rijksmiddelen naar het gemeentefonds.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)

Gemeenten krijgen een extra rol. Voor het wettelijk regelen kan een termijn van 2 jaar gehanteerd worden. Het is een soort van uitbreiding van de huidige SMI-regeling die gemeenten hebben. Gemeenten voeren dit al jaren uit en de verwachting is daarom dat gemeenten een financieel toegankelijk aanbod voor deze extra groep ook kunnen uitvoeren. Dit is echter niet bij gemeenten gecheckt.
Een duale verantwoordelijkheid tussen B/T en gemeente zal in de uitvoering meer afstemming vragen en niet altijd helder zijn voor de burger.

12A. Zorgtoeslag: maximum paar dubbele maximum alleenstaande

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	0	0	0	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
€ 2 miljoen lastenverzwaring	Tot -0,2% voor alleenstaanden	Neutraal	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Het zodanig verlagen van de zorgtoeslag voor een eenpersoonshuishouden met een minimuminkomen dat een tweepersoonshuishouden met een minimuminkomen (= een inkomen op of onder het wettelijk minimumloon) tweemaal de zorgtoeslag ontvangt van een eenpersoonshuishouden met een minimuminkomen.

De Wet op de zorgtoeslag gaat ervan uit dat een huishouden maximaal een op basis van een formule bepaald percentage van het inkomen dient bij te dragen aan nominale premie en verplicht eigen risico. Het normatieve bedrag dat een huishouden geacht wordt aan zorg te betalen (de normpremie) wordt berekend als een normpercentage van het minimumloon plus een afbouwpercentage van het inkomen van het huishouden dat het minimumloon te boven gaat. Voor een- en tweepersoonshuishoudens geldt een verschillend normpercentage en hetzelfde afbouwpercentage.

Bij een huishouden met een minimuminkomen is de zorgtoeslag voor een tweepersoonshuishouden (in 2019 €2314) niet exact twee keer zo hoog als de zorgtoeslag voor een eenpersoonshuishouden (in 2019 € 1189), omdat het normpercentage voor een tweepersoonshuishouden (4,315% in 2019) niet tweemaal zo hoog is als het normpercentage voor een eenpersoonshuishouden (2,005%). Dit terwijl een tweepersoonshuishouden wel exact twee keer de nominale zorgpremie moet betalen.

Bij huishoudens met een inkomen boven het WML is de zorgtoeslag lager dan bij huishoudens met een inkomen op of onder WML. Omdat er gewerkt wordt met hetzelfde afbouwpercentage voor een- en tweepersoonshuishoudens, daalt de zorgtoeslag exact evenveel bij een extra euro inkomen bij een- en tweepersoonshuishoudens (en niet twee keer zoveel). Hierdoor ontvangt een tweepersoonshuishouden met een bovenminimaal inkomen meer dan twee keer de zorgtoeslag van een eenpersoonshuishouden met hetzelfde inkomen. Een tweepersoonshuishouden heeft hierdoor ook tot een hoger inkomen (in 2019 € 37.885) recht op zorgtoeslag dan een eenpersoonshuishouden (in 2019 € 29.562).

De hoogte van zowel de normpercentages als het afbouwpercentage zijn historisch gegroeid en vooral bepaald door koopkrachtoverwegingen.

Door het normpercentage voor eenpersoonshuishouden te verhogen tot de helft van het normpercentage van tweepersoonshuishoudens, krijgt een tweepersoonshuishouden met een inkomen op of onder WML tweemaal zoveel zorgtoeslag als een eenpersoonshuishouden met eenzelfde inkomen.

In de wet op de zorgtoeslag ligt vast dat de normpercentages voor zowel een- als meerpersoonshuishoudens tot 2040 van jaar op jaar stijgen met 0,015%-punt en het afbouwpercentage voor zowel een- als meerpersoonshuishoudens tot 2040 van jaar op jaar stijgt met 0,03%-punt.
Om de toeslag voor tweepersoonshuishoudens met een minimuminkomen tweemaal zo hoog te houden dient de jaarlijkse stijging van het normpercentage voor eenpersoonshuishoudens de helft te zijn van de stijging bij tweepersoonshuishoudens. Er is in dit voorstel voor gekozen om dit te realiseren door de oploop bij de eenpersoonshuishoudens te verlagen, vandaar het lastenverlichtende effect op de lange termijn.

Tabel 1: Bijstelling percentages

	2019	2020	2021	2022	2030	2040
Normpercentage eenpersoonshuishoudens						
- Actueel	2,005%	2,005%	2,02%	2,035%	2,17%	2,32%
- Maatregel	-	+0.16%	+0,1525 %	+0,145%	+0,07%	-0,005
- Na maatregel	1,990%	2,165%	2,1725%	2,18%	2,24%	2,315%
Normpercentage meerpersoonshuishoudens						
- Actueel	4,315%	4,33%	4,345%	4,36%	4,48%	4,63%
- Maatregel	-	-	-	-	-	-
- Na maatregel	4,315%	4,33%	4,345%	4,36%	4,48%	4,63%
Afbouwpercentage eenpersoonshuishouden						
- Actueel	13,52%	13,55%	13,58%	13,61%	13,85%	14,15%
- Maatregel	-	-	-	-	-	-
- Na maatregel	13,52%	13,55%	13,58%	13,61%	13,85%	14,15%
-						
Afbouwpercentage meerpersoonshuishoudens						
- Actueel	13,52%	13,55%	13,58%	13,61%	13,85%	14,15%
- Maatregel		-	-	-	-	-
- Na maatregel		13,55%	13,58%	13,61%	13,85%	14,15%

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel tbv de burger
  Het wordt voor de burger iets begrijpelijker als de zorgtoeslag voor een stel met een inkomen op of onder WML tweemaal zo hoog wordt als voor een alleenstaande met hetzelfde inkomen. Voor huishoudens met een inkomen boven WML wordt de zorgtoeslag niet tweemaal zo hoog bij een tweepersoonshuishouden. Dat doet de toename in begrijpelijkheid waarschijnlijk grotendeels teniet.

- Effect op aantal correcties en niet-gebruik
  De maatregel leidt tot een iets kleiner aantal correcties, omdat als het gezamenlijk huishoudinkomen op of onder het WML ligt, gaan samenwonen of uit elkaar gaan niet tot een verandering van het recht op zorgtoeslag leidt. Dat is nu wel zo.

- Effect op gerichtheid en tijdigheid
  Het doel is dat een huishouden maximaal een bepaald deel van zijn inkomen bijdraagt aan zorgpremie en eigen risico. Het aandeel wordt door dit voorstel aangepast. De gerichtheid op het doel blijft gelijk evenals de tijdigheid.

- Effect op beleidsdoelstellingen
  Het doel is dat een huishouden maximaal een bepaald deel van zijn inkomen bijdraagt aan zorgpremie en eigen risico. De hoogte van het aandeel is zoals hiervoor gemeld niet zozeer normatief bepaald, maar tot stand gekomen omdat het goed paste in het koopkrachtbeeld. Het is daardoor binnen de beleidsdoelstellingen mogelijk de percentages te verhogen als dit past binnen een evenwichtig koopkrachtbeeld.

Budgettair beslag: structureel

In onderstaande tabel staat het budgettaire effect van de maatregel (in miljoenen euro)

	2020	*2021*	*2022*	*2023*	*2030*	*2040*
Effect op uitgaven zorgtoeslag	*-100*	*-95*	*-90*	*-85*	*-50*	*+2*

De zorgtoeslag valt niet onder het uitgavenkader. Deze maatregel levert dus geen ombuiging op, maar geldt als lastenverzwaring.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen
In onderstaande tabel staan de inkomenseffecten in 2020 van deze maatregel. Er is geen effect voor paren, alleen voor alleenstaanden.

	minimum	1,2 x WML	€ 30.000	Modaal
Alleenstaand	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-
Paar	-	-	-	-

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)
Juridisch is de maatregel eenvoudig door te voeren. De percentages die de hoogte van de zorgtoeslag bepalen kunnen worden gewijzigd per Amvb.

Waarom niet opgenomen in de beleidsvarianten?
Deze bouwsteen is niet opgenomen in een van de varianten omdat het IBO niet gaat over de hoogte van de toeslagen, maar om de systematiek in het stelsel. Ook is het effect op terugvorderingen beperkt en wordt dit nog kleiner door de samenloop met bouwsteen 8, knip in toeslagjaar bij ontstaan partnerschap.

12B Vereenvoudiging zorgverzekerdheid

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
0	+	+	+	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Beperkte lastenverlichting	Voor hele kleine groep potentieel groot positief effect	Vereenvoudiging	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Recht op zorgtoeslag bestaat alleen voor personen die verplicht verzekerd zijn en dat ook daadwerkelijk hebben gedaan.

Geen recht op zorgtoeslag bestaat op dit moment voor personen die:

a) op andere wijze verzekerd zijn, zoals: bewoners van AZC's, militairen, gemoedsbezwaarden, gedetineerden, werknemers van internationale organisaties, Europese studenten;
b) personen die wel verzekerd zijn, maar niet-verplicht verzekerd zijn, zoals overige buitenlandse studenten zonder baan (p.m.);
c) personen die een zorgverzekering behoren te sluiten, maar dat niet hebben gedaan (p.m.);
d) personen die langdurig in het buitenland verblijven.

Daarom controleert de Belastingdienst/Toeslagen actief (maandelijks) op het daadwerkelijk verzekerd zijn door middel van gegevensuitwisseling met ZIN (Zorginstituut Nederland).

In de huidige regelgeving is opgenomen dat een 2p-huishouden met maar één verzekerde; 50% van de 2p-berekening ontvangt, *mits de partner terecht onverzekerd is (categorie a, b of d).* Er zijn circa 20.000 huishoudens met een verzekerde aanvrager en een terecht-onverzekerde partner, in ruim de helft van de gevallen betreft dit een in het buitenland wonende partner. Als de partner tot categorie c behoort, is er voor het hele huishouden geen recht op zorgtoeslag.

Dat betekent dat B/T niet alleen de wel/niet zorgverzekerd-status moet registreren, maar ook de reden ervan. Dat maakt de uitvoering complex en het gaat daarbij om privacy-gevoelige data (militairen, gedetineerden en gemoedsbezwaarden).

Voorstel is om het onderscheid tussen terecht-onverzekerd en onterecht-onverzekerd te laten vervallen. Het aantal 2p-huishoudens met één wel verzekerde deelnemer en één onterecht-onverzekerde deelnemer bedraagt maximaal 5.000. Na invoering van deze maatregel zou in deze situaties een 50%-toekenning worden uitbetaald aan de wel-verzekerde deelnemer.

Door deze vereenvoudiging ontstaat er ook een mogelijkheid met betrekking tot terugdringen niet-gebruik, mits er een wettelijke basis komt voor het uitwisselen van basis zorgverzekerheid informatie.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel tbv de burger
  Alle burgers die zelf verzekerd zijn, krijgen ook zorgtoeslag, ongeacht de status van hun partner.

- Effect op aantal correcties en niet-gebruik
  Het controleren en corrigeren obv zorgverzekerdheid wordt eenvoudiger en begrijpelijker.

- Effect op gerichtheid en tijdigheid
  Het controleren en corrigeren obv zorgverzekerdheid wordt eenvoudiger en begrijpelijker.

- Effect op beleidsdoelstellingen
  In het kader van de Zvw dienen vrijwel alle Nederlanders een verzekering te sluiten. Tijdens de invoering van de Zvw leefde de vrees dat een grote groep personen geen verzekering zou sluiten (dit is groep c in bovenstaande opsomming). Als prikkel om toch maar een verzekering te sluiten is daarom in de Wet op

de Zorgtoeslag toen opgenomen dat huishoudens met één verzekerde en één onterecht onverzekerde geen recht op zorgtoeslag hebben. Omdat het aantal onverzekerden inderdaad hoog bleek te zijn, is de Wet Opsporing en verzekering onverzekerden zorgverzekering ingevoerd, waarbij onverzekerden actief worden opgespoord en ambtshalve worden verzekerd. Dit heeft er toe geleid dat het aantal onterecht onverzekerden fors is gedaald. Het schrappen van de controle op terechte onverzekerdheid van een partner heeft daardoor maar een beperkte negatief effect op het beleidsdoel dat alle personen die een verzekering moeten sluiten, dat ook doen.
Budgettair beslag: structureel Het aantal onterecht onverzekerden was circa 17.000 per ultimo 2017 (Bron: VWS- Verzekerdenmonitor 2018). Aangenomen mag worden dat dit voor een flink deel alleenstaande betreft of stellen die beiden onverzekerd zijn. Een beperkt aantal huishoudens (< 5.000) zal alsnog een zorgtoeslag van 50% krijgen voor de wel-verzekerde aanvrager.
Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen Voor alle personen die al recht op zorgtoeslag hebben verandert er niets. Huishoudens met één verzekerde en één onterecht onverzekerde partner die zorgtoeslag aanvragen ondervinden een inkomensverbetering die kan oplopen tot circa € 1200 per jaar (bij een huishouden met een inkomen op of onder het WML).
Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid) Dit vergt wijziging van de Wet op de Zorgtoeslag.

13. Huurtoeslag: huurtoeslag schrappen voor studenten/jongeren

Score op doelstellingen					
	Reductie terugvorderingen	Reductie niet- gebruik	Begrijpelijkheid	Zekerheid	Mentale lasten
1.	+	0	0	0	0
2.	+	0	0	0	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	Inkomenseffecten	Uitvoerbaarheid	Overig
1. €100 miljoen besparing	Negatief voor uitwonende studenten die huurtoeslag kregen	Slecht uitvoerbaar	Mogelijk juridisch problematisch
2. €140 miljoen besparing wanneer daarbij huren genormeerd worden conform fiche 10C	Negatief voor jongeren tot 23 jaar, waarop evt groepen kunnen worden uitgezonderd	Niet meegenomen in weging op de hand. Bij uitzonderingen zal uitvoering complexer zijn.	

Toelichting

In "weging op de hand" is dit maatregel 10A6

Concrete beschrijving van de maatregel.

Optie 1: schrappen voor studenten

Met deze optie wordt huurtoeslag voor studenten afgeschaft. Bij de keus om (expliciet) studenten uit te sluiten kan voorop staan dat het voor een deel gaat om een groep met een reëel perspectief op (forse) inkomensstijging na afronding van de studie. Voor een ander deel - met name bepaalde groepen MBO-studenten - is dit in veel mindere mate het geval. Verder is het algemeen aanvaard dat studenten, voor zover ze niet bij hun ouders blijven wonen, onzelfstandige woonruimte betrekken, waarvan de huurprijs (bij een huurprijsvaststelling conform het WWS) veelal laag is. Door huurtoeslag voor studenten uit te sluiten wordt optimalisatie van de huurtoeslag voor deze groep tegengegaan. Een mogelijk gevolg is dat studenten meer zullen lenen om de woonruimte te financieren.

Om studenten te kunnen uitsluiten van huurtoeslag zal de Belastingdienst op basis van bestandskoppelingen met DUO moeten controleren of de huurtoeslagaanvrager student is danwel studiefinanciering ontvangt. Om fraude tegen te gaan zal de controle mogelijk meermalen per jaar herhaald moeten worden. Dit betekent een verzwaring van de uitvoeringslast voor de Belastingdienst en DUO en is niet op korte termijn te effectueren, mogelijk pas op termijn van meerdere jaren.

Optie 2: schrappen voor jongeren

Een eenvoudiger optie zou zijn alle jongeren uit te sluiten door de leeftijdsgrens in de huurtoeslag op te hogen van 18 naar 23 jaar. Bij het uitsluiten van mensen onder een bepaalde leeftijd en in mindere mate bij het uitsluiten van studenten kan er wel behoefte (of zelfs noodzaak) bestaan tot uitzonderingsbeleid, met name voor groepen jongvolwassenen die geen reëel perspectief op een betekenisvolle inkomensstijging in de komende jaren hebben. Te denken valt aan Wajongers, jonge moeders met kinderen of bepaalde groepen MBO'ers. Aandachtspunt bij deze optie is de beschikbaarheid van voldoende alternatieven voor de huidige jonge huurtoeslagontvangers, zoals (onzelfstandige) woonruimte die ook betaalbaar is zonder huurtoeslag.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Deze opties hebben een beperkend effect op het aantal correcties omdat deze huishoudens geen huurtoeslag meer ontvangen en daardoor kunnen er bij deze huishoudens ook geen terugvorderingen meer ontstaan.
- Deze opties hebben geen direct effect op het niet-gebruik.
- Deze opties hebben geen effect op de gerichtheid.
- Deze opties hebben geen effect op de tijdigheid.

- De huidige vormgeving zorgt ervoor dat er optimalisatie van de huurtoeslag plaatsvindt en dat aanbod gericht wordt op zelfstandige woningen waarvoor huurtoeslag ontvangen kan worden. Uit het oogpunt van een wooncarrière, is het wenselijk dat studenten een woning bewonen met een huur passend bij het (huidige) inkomen en huurtoeslagoptimalisatie wordt tegengegaan.
- In combinatie met fiche 10C (normering van huren) ligt de voorgestelde normhuur boven de huidige maximale huur voor jongeren. Het lijkt daarom logisch om hen bij huurnormering geen huurtoeslag te geven voor een huur die ligt boven hun huidige maximale huur.

Budgettair beslag: structureel

Optie 1: Het schrappen van huurtoeslag voor studenten leidt tot circa €100 miljoen lagere uitgaven huurtoeslag.
Optie 2: Het schrappen van huurtoeslag voor jongeren tot 23 jaar leidt tot circa €140 miljoen besparing op de variant waarin de huren genormeerd worden (10C). Wanneer Wajongers en jongeren met kinderen worden uitgezonderd resteert van deze besparing nog circa €130 miljoen.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Optie 1: voor uitwonende studenten die huurtoeslag ontvangen, zal het afschaffen van deze toeslag een extra achteruitgang betekenen. Van de studenten waren uitwonende studenten er door de invoering van het studievoorschot het meest op achteruit gegaan. Een mogelijk gevolg is dat studenten meer zullen lenen om de woonruimte te financieren.

Optie 2: voor jongeren tot 23 jaar die huurtoeslag ontvangen zal het afschaffen van deze toeslag een forse achteruitgang betekenen. Het uitzonderen van Wajongers en jongeren met kinderen zorgt deze kwetsbare groepen niet geraakt worden.

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)

Aan beide opties zijn een aantal juridische problemen verbonden. Bij elke afbakening moet een duidelijke juridische grondslag zijn om het onderscheid (geen huurtoeslag) te kunnen maken zonder inbreuk te maken op het gelijkheidsbeginsel.
Daarnaast moet een duidelijke afbakening van de groep gemaakt worden, zoals bijvoorbeeld of iemand studerend is aan een universiteit/hogeschool. De vraag is hoe deze afbakening gemaakt wordt en of dit juist niet tot meer uitzonderingen en grensgevallen leidt. Worden MBO-studenten ook meegenomen, of deeltijdstudenten? Dit komt de begrijpelijkheid niet ten goede.

14A. Verplichte gegevenslevering verhuurders

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
0	0	0	0	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Minder dan € 50 miljoen	Geen	Lastig ivm specifieke groep die nog niet aanlevert	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Met extra gegevens van verhuurders (woningbouwcorporaties en particuliere verhuurders) kan de dienstverlening aan de burger mogelijk verbeterd worden. De gegevens moeten van goede kwaliteit zijn en verhuurders moeten verplicht zijn om gegevens aan te leveren. Dat leidt tot twee beleidsopties: een wettelijke grondslag om de gegevens van verhuurders relevant voor de huurtoeslag door te geleiden aan de Belastingdienst en vormeisen stellen aan een huurcontract.

Het merendeel van de corporaties kent al gegevensuitwisseling over huren met de Belastingdienst. Bij een uitbreiding hiervan c.q. invoeren van een wettelijke verplichting moet bezien worden hoe dit vormgegeven kan worden met een minimaal effect op de administratieve lasten. De gegevens worden gebruikt voor contra-informatie. Met deze gegevens kan de BD/Toeslagen de burger beter faciliteren bij de aanvraag en controle van de huurtoeslag. Ook kan de BD/Toeslagen met deze gegevens beter toezicht houden Een wettelijk verplichting om gegevens aan te leveren bij de Belastingdienst/Toeslagen zou daarom vooral resulteren in dat ook kleinere verhuurders (voornamelijk particulieren) gegevens gaan aanleveren. Hierbij is echter het risico op fraude (of fouten) groter dus de vraag is hoe bruikbaar deze gegevens zijn.

Tevens zouden vormeisen gesteld kunnen worden voor een huurcontract. Zo is de huurtoeslag afhankelijk van de rekenhuur. Om de burger te faciliteren moet het onderscheid tussen begrippen, zoals huur, servicekosten en dergelijke, duidelijk zijn. In de meeste (schriftelijke) huurcontracten van woningcorporaties wordt al duidelijk onderscheid gemaakt tussen de (kale) huurprijs en de eventuele servicekosten (en waarvoor die zijn). Zie ook het model-huurcontract van Aedes: https://www.aedes.nl/artikelen/klant-en-wonen/huurbeleid/standaardmodel-huurovereenkomst-zelfstandige-woonruimte.html.

Het huurrecht is overeenkomstenrecht, en hierbij geldt het principe van contractvrijheid. Het stellen van vormeisen aan het contract maakt een inbreuk op dit principe en vergt een fundamentele stelselwijzing van het huurrecht.
In beginsel zou het mogelijk zijn om in de wet op de huurtoeslag als voorwaarde een bepaalde contractvorm te vereisen. Dit voorkomt terugvorderingen die het gevolg zijn van huurcontracten die ex post als ondeugdelijk worden aangemerkt als bv hoogte van de huur of verplichting tot betaling van huur ontbreken. Dit kan aan de andere kant echter ook juist leiden tot een toename van terugvorderingen en betalingsproblemen. Het is niet waarschijnlijk dat elke huurtoeslaggerechtigde in staat is ex ante een voldoende controle te doen op de juiste vorm van het huurcontract, waardoor schrijnende situaties kunnen ontstaan als het recht op huurtoeslag vanwege de vorm van het huurcontract wordt afgewezen. Ook als geen terugvorderingen gaan ontstaan omdat de toeslag ex ante al wordt afgewezen heeft de huurder waarschijnlijk al in goed vertrouwen een huurcontract getekend in de verwachting dat huurtoeslag ontvangen kan worden. Het denk- en doenvermogen van de huurtoeslagontvanger is hoogstwaarschijnlijk niet voldoende om hier afdoende op te anticiperen en naar te handelen (zoals het afdwingen van het goede huurcontract bij de verhuurder).

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Gegeven dat de huidige gegevensuitwissleing met corporaties al goed loopt, zal een wettelijk verplichte gegevensuitwisseling vooral de kleinere verhuurders (voornamelijk particulieren) betreffen. Omdat hierbij het risico op fouten en fraude groter is, is het de vraag of deze gegevens bruikbaar zijn. Het is daarom de verwachting dat de verplichting geen extra bruikbare informatie oplevert die de burger ontlast.

- Bij invoering van een genormeerd huurcontract in het huurrecht wordt enerzijds ook de contractvrijheid voor de burger beperkt. Anderzijds heeft de burger een gestandaardiseerd huurcontract, dat helpt bij de aanvraag van huurtoeslag. Omdat een verhuurder vaak meerdere huurders heeft, zal een individuele huurder in de praktijk weinig inspraak hebben op de vorm van het huurcontract. Het gestandaardiseerde huurcontract zal per saldo naar verwachting positief uitpakken voor de burger, vooral voor huurders in de particuliere sector door een reductie van mentale lasten en een vermindering van terugvorderingen. Mogelijk dringt het niet-gebruik ook terug, omdat het makkelijker wordt om huurtoeslag aan te vragen.
- Invoering van een verplicht genormeerd huurcontract in de huurtoeslag vergroot tegelijkertijd de mentale lasten voor de burger. De burger moet immers controleren of zijn of haar huurcontract in lijn is met de vereisten van de huurtoeslagwet. Dat kan leiden tot grote terugvorderingen, als later blijkt dat het huurcontract niet conform die vereisten is vormgegeven. Ook kan dit huurders weerhouden aan te vragen. Per saldo is het effect op aantal terugvorderingen, niet-gebruik en mentale lasten daarmee 0.

Budgettair beslag: structureel

Het recht van huishoudens op huurtoeslag verandert niet. Ook verandert het recht op een bepaalde hoogte van de huurtoeslag niet. Het budgettair beslag zal naar verwachting dus zeer gering zijn.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

De vormgeving van de huurtoeslag verandert niet. Naar verwachting ontbreken dus inkomenseffecten en veranderde prikkels voor arbeidsparticipatie.

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)

Ten aanzien van een verplichte gegevenslevering kan dit een vergroting van de administratieve lasten voor verhuurders betekenen. In de nadere uitwerking zal bezien moeten worden of het mogelijk is dit vorm te geven met een minimale toename van administratieve lasten.

Ten aanzien van het genormeerd huurcontract geldt dat het huurrecht overeenkomstrecht is. In principe geldt hierbij contractvrijheid. Een genormeerd huurcontract doet afbreuk op dit principe en dit betekent dus een fundamentele stelselwijziging van het huurrecht.
In de wet op de huurtoeslag kan als alternatief een bepaalde contractvorm geëist worden. Elke huurtoeslaggerechtigde zou dit individueel moeten regelen met zijn of haar verhuurder. Dit kan echter juist leiden tot een toename van terugvorderingen en betalingsproblemen. Het is niet waarschijnlijk dat elke huurtoeslaggerechtigde in staat is ex ante een voldoende controle te doen op de juiste vorm van het huurcontract, waardoor schrijnende situaties kunnen ontstaan als het recht op huurtoeslag vanwege de vorm van het huurcontract wordt afgewezen.

Waarom niet opgenomen in de beleidsvarianten?

Deze bouwsteen is niet opgenomen in een van de varianten omdat informatie van grote verhuurders al beschikbaar is. Het is de vraag of het uitvragen van informatie bij een grote populatie kleine verhuurders (veelal particulieren) leidt tot een proportionele toename van kwalitatief hoogwaardige informatie.
Bouwsteen 10C genormeerde huren is wel opgenomen in een variant. Die bouwsteen leidt ertoe dat de feitelijke huur niet meer relevant is voor de hoogte van de toeslag.

14B. Verplichte gegevenslevering kinderopvangorganisaties

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	0	0	+	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Minder dan € 50 miljoen	Geen	Onderdeel verbetertraject KOT	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Wijzigingen in het gebruik van de kinderopvang en het stoppen van de kinderopvang worden niet altijd door ouders doorgegeven aan de Belastingdienst. Dit heeft als gevolg dat de kinderopvangtoeslag verkeerd of ten onrechte wordt uitgekeerd. De hoge terugvorderingen worden, naast het ontbreken van het recht op de kinderopvangtoeslag, vooral hierdoor veroorzaakt. Dit voorstel beoogt deze terugvorderingen d.m.v. gegevenslevering te reduceren.

De Belastingdienst ontvangt al jaarlijks rechtstreeks van kinderopvangorganisaties of via de ouders de jaargegevens over het gebruik en de prijs van kinderopvang. Een deel van de kinderopvangorganisaties dat een convenant met de Belastingdienst heeft afgesloten, levert deze gegevens maandelijks aan. De Belastingdienst gebruikt deze gegevens op dit moment nog niet actief voor de bepaling van het voorschot.

In dit voorstel krijgt de Belastingdienst de bevoegdheid om kinderopvangorganisaties maandelijks te verplichten om relevante gegevens over (o.a.) het aantal in rekening gebrachte opvanguren en uurtarief aan te leveren. Voorwaarde is dat gegevens van goede kwaliteit zijn. Met deze extra gegevens ontvangt de Belastingdienst contra-informatie die kan worden gebruikt om de hoogte van het voorschot beter in te inschatten. De Belastingdienst kan daarmee de dienstverlening en zekerheid over de hoogte van de toeslag richting de burger verhogen.

Bedoeling is dat de Belastingdienst op basis van de ontvangen informatie maandelijks toetst of het voorschot nog in overeenstemming is met de feitelijke situatie. Mocht dat niet meer kloppen dan zijn er verschillende interventies door de Belastingdienst gericht op het actualiseren van de hoogte van het voorschot mogelijk. De interventies en diens gevolgen worden op dit moment in het Verbetertraject onderzocht.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Het voorstel geeft meer zekerheid aan de ouder over de juistheid van het voorschot. De ouder blijft echter – ook wanneer de gegevenslevering van kinderopvangorganisaties aan de Belastingdienst intensiever wordt – zelf verantwoordelijk voor het doorgeven van wijzigingen.
- Naar verwachting zorgt het voorstel voor een reductie van het aantal correcties bij de definitieve toekenning van de toeslag. In het verbetertraject KOT verwacht de Belastingdienst een vermindering van het aantal terugvorderingen die zijn ontstaan wegens een wijziging in het aantal opvanguren met ongeveer 60%. Dat komt neer op zo'n 15% van het totale aantal terugvorderingen (cijfers 2015). Er is immers meer informatie beschikbaar gedurende het lopende toeslagjaar dat tussentijds wijzigen mogelijk maakt. Vooral bij ouders die vergeten de toeslag stop te zetten als het kind niet meer naar de opvang gaat, kan dat hoge terugvorderingen schelen.
- Met de maandelijkse verplichte levering van gegevens ontvangt de Belastingdienst extra informatie. Daarmee worden bestaande fraude-risico's verminderd.

Budgettair beslag: structureel

Het recht van huishoudens op kinderopvangtoeslag verandert niet. Dit voorstel leidt naar verwachting tot een vermindering van het aantal terugvorderingen. Dit zal ook een doorwerking hebben in het aantal oninbare vorderingen: structurele vermindering van de post oninbare vorderingen. Het budgettair beslag zal naar verwachting beperkt zijn.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen De vormgeving van de kinderopvangtoeslag verandert niet. Naar verwachting zullen er dus geen inkomenseffecten en arbeidsparticipatie-effecten optreden.
Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid) Om intensievere gegevenslevering mogelijk te maken is aanpassing van de Regeling Wet Kinderopvang nodig. Daarnaast is aanpassing van het Uitvoeringsbesluit Awir nodig om verplichte maandelijkse levering door de kinderopvangorganisaties mogelijk te maken. Verplichte (maandelijkse) gegevenslevering kan een vergroting van de administratieve lasten voor kinderopvangorganisaties betekenen. Daarom wordt in de gegevensuitvraag zoveel mogelijk aangesloten bij de reeds in de administratie opgenomen gegevens.

15. Proportioneel terugvorderen als eigen bijdrage bij de KOT niet geheel is betaald

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+/-	+	+/-	+/-	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Intensivering van minder dan € 50 miljoen	Nvt	Verbetering	Zal leiden tot meer fraude mogelijkheden

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Probleemanalyse
De hoogte van de KOT wordt op jaarbasis bepaald (jaarsystematiek) en er is alleen recht op KOT als de eigen bijdrage volledig door de toeslagontvanger is betaald. Dit heeft tot gevolg dat als een deel van de kosten in een jaar niet betaald is, er voor het hele jaar geen recht bestaat op KOT. De achtergrond van deze maatregel is gelegen in het feit dat de kinderopvangtoeslag een tegemoetkoming is in de kosten van kinderopvang. Ouders zullen om deze reden daarom altijd kosten moeten maken alvorens zij aanspraak kunnen maken op de toeslag. Gegeven de jaarsystematiek, betreffen dit alle kosten kinderopvang op jaarbasis. Dit is in jurisprudentie bevestigd. Dit kan echter als een disproportioneel overkomen. In bepaalde gevallen kan het ook tot schrijnende omstandigheden leiden.

Een exacte cijfermatige onderbouwing van de problematiek is lastig te geven, aangezien de Belastingdienst niet apart registreert dat het niet betalen van alle kosten de reden van het niet toekennen van KOT is. De posten maken onderdeel uit van het aantal nihilstellingen[72]. Het totaalaantal nihilstellingen betrof over 2015 circa 1100 gevallen. Het gaat naar schatting dus om een beperkte groep van een paar honderd gevallen, waarin het niet betalen van alle kosten leidt tot geen recht. De indruk is bovendien dat het aantal in de loop der jaren kleiner is geworden ten opzichte van de beginjaren, als gevolg van de maatregelen die zijn getroffen om de betalingen verplicht via gastouderbureaus te laten lopen[73], waardoor er een externe controle is gecreëerd op de betaling van de vraagouder aan de gastouder. Het gaat om zeer kleine aantallen, maar de terugvorderingen bij nihilstellingen zijn wel hoog (gemiddeld €5.400) omdat het gehele recht vervalt. De kans dat bij deze populatie zich betalingsproblemen voordoen lijkt ook groter.

Een goed zicht op de aard van de problematiek ontbreekt (om dezelfde reden). Het vermoeden is dat het vooral gaat om minder-zelfredzame burgers die zich laten leiden door hun kinderopvangorganisatie die de regelgeving niet goed kent of hanteert.

Huidige werkwijze BD
In het geval ouders een klein bedrag van de kinderopvangkosten niet hebben betaald, wordt gesproken van een afrondingsverschil en bestaat er wel recht op KOT. Er wordt in die gevallen gekeken naar de verhouding tot het totaalbedrag en de verhouding tot de eigen bijdrage. Dit is in de jurisprudentie bevestigd.[74] Er is echter geen harde grens wat onder een afrondingsverschil valt. Bovendien zou een harde grens ook juist weer uitlokken dat aanvragers die grens gaan opzoeken. Daarnaast accepteert de Belastingdienst tot op zekere hoogte ook een betalingsregeling tussen de ouder en de kinderopvangorganisatie en de Raad van State is hierin mee gegaan.[75] Of een regeling acceptabel is, is afhankelijk van de individuele situatie.

Op dit moment lopen er verschillende trajecten die raken aan de problematiek rondom proportioneel terugvorderen.

[72] Dit betreft toeslagen die volledig worden teruggevorderd omdat niet aan een of meerdere voorwaarden voor de kinderopvangtoeslag is voldaan.
[73] Invoering van de kassiersfunctie van het gastouderbureau per 1 september 2010 via aanpassing van de definitie van gastouderbureau in artikel 1.1, eerste lid, Wet kinderopvang.
[74] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2016:1610.
[75] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2014:1114.

Er worden verschillende opties verkend:
- Het bieden van maatwerk in de uitvoering ;
- Aanpassing van artikel 1.5 Wet Kinderopvang: dit betekent een omslag van het huidige uitgangspunt van gefactureerde uren (wat door de kinderopvangorganisatie in rekening is gebracht) naar daadwerkelijk door de ouder betaalde kosten als basis voor het recht op KOT;
- Deels overstappen op een systematiek met een recht op KOT per maand.

Bij het verkennen van de opties worden ook de consequenties daarvan in beeld gebracht. Voor het IBO is de exacte vormgeving niet doorslaggevend.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen
De gevolgen zullen variëren per oplossingsrichting.
- Versterking van het stelsel tbv de burger: de (goedbedoelende) burger is gebaat bij een minder rigide uitvoering van deze regel in het stelsel
- Effect op aantal correcties en niet-gebruik: mogelijk. Iedere maatregel om dit probleem aan te pakken zal een positieve bijdrage leveren aan de beeldvorming over de KOT (en daarmee mogelijk ook aan de arbeidsparticipatie, waardoor niet-gebruik kan verminderen)
- Effect op gerichtheid en tijdigheid: geen
- Effect op beleidsdoelstellingen: iedere maatregel om dit probleem aan te pakken zal bijdragen aan een positievere perceptie van de kinderopvangtoeslag met als gevolg dat ouders wellicht eerder gaan werken. Aan de andere kant zal een minder rigide (toepassing van de) regeling mogelijk meer ruimte bieden voor oneigenlijk gebruik en vergt daarmee meer inzet op handhaving.

Budgettair beslag: structureel
Er lijken vooralsnog geen grote budgettaire gevolgen te zijn (bij geen van de varianten).

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen
N.v.t.

16. Tegengaan niet-gebruik toeslagen

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
0	+	0	0	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Intensivering van € 330 miljoen	Nieuwe gebruikers positief effect	Goed als via maatwerk	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Het voorstel is om een wettelijke basis te creëren waardoor het mogelijk wordt om niet-gebruikers van toeslagen op basis van het combineren van databestanden op te sporen en actief te wijzen op hun mogelijk toeslagrecht. Het betreft klantregistraties van zorgverzekeraars en verhuurders en SVB gecombineerd met inkomensgegevens en een check wie al in het klantenbestand van Belastingdienst/Toeslagen zitten. De Belastingdienst/Toeslagen dient hiervoor ook toegang te krijgen tot inkomensgegevens van huishoudens die geen klant zijn van Toeslagen. De wettelijke basis wordt gecreëerd in de sectorale regelgeving.
Een andere mogelijkheid is om derden meer in te schakelen bij het stimuleren van het gebruik van de toeslagen. Bij de kinderopvang hebben veel kinderopvangorganisaties al rekentools op de site staan. Bij woningcorporaties en zorgverzekeraars wordt doorgaans wel gewezen op de mogelijkheid van toeslagen en soms direct verwezen naar de aanvraagmodule van Belastingdienst/Toeslagen, maar specifieke rekentools zitten daar niet in.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel tbv de burger
  Nvt
- Effect op aantal correcties en niet gebruik
  Vermindering van niet-gebruik door gerichte attendering van niet-gebruikers of, als dit niet lukt, door communicatie via branche- en koepelorganisaties of bonden
- Effect op gerichtheid en tijdigheid
  Nvt

Budgettair beslag: structureel

Het grotere gebruik heeft een budgettair effect. De inschatting van dit effect is met veel onzekerheid omgeven. Om voor de doorrekening van varianten een budgettair effect te kunnen meenemen is toch een puntschatting gemaakt. Daarbij is aangenomen dat bij zorgtoeslag 25% van niet-gebruikers met gemiddeld recht en 50% van niet-gebruikers met volledig recht gaat gebruiken en bij huurtoeslag 35% van de niet-gebruikers gaat gebruiken. De kosten zijn dan ca. € 330 miljoen

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt

Vermindering van niet-gebruik kan inkomenspositie van nog niet-toeslagontvangende huishoudens verbeteren. Dit extra inkomen kan de prikkel om (meer) te werken verkleinen.

Juridische consequenties (en toekomstbestendigheid

In geval niet-gebruik verminderen bij de uitvoerder wordt belegd is er wel een aanvullend wettelijk kader nodig en van belang om de inspanningsverplichtingen goed te definiëren.

Naar aanleiding van "Weging op de hand"

In "weging op de hand"wordt aangegeven dat het een goed idee is om gebruik te bevorderen mits via burgers die al bij Belastingdienst/Toeslagen bekend zijn. In dit fiche is het voorstel echter breder: het opsporen van niet-gebruik geldt ook voor burgers die nog niet bekend zijn bij Belastingdienst/Toeslagen.

17A. Rechtstreeks uitbetalen: huurtoeslag aan verhuurders

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
0	0	+	+	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Nihil	Geen	Lastig	Is al eerder onderzocht zonder succes

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

De directe betaling van huurtoeslag aan corporaties is sinds december 2013 afgeschaft omdat de Belastingdienst sinds 2013 nog maar met één rekeningnummer op naam van de belanghebbende werkt (vanwege de anti-fraude maatregelen in Belastingplan 2012). Betaling aan verhuurders was daarmee niet meer mogelijk. Het is wel nog mogelijk om als (individuele) corporatie een convenant aan te gaan met de Belastingdienst op basis waarvan de huurtoeslag op verzoek van de huurtoeslagontvanger kan worden overgemaakt op de bankrekening van de woningcorporatie. Dat convenant moet voldoende waarborgen bieden aan de Belastingdienst (en aan de uiteindelijk altijd verantwoordelijke huurder) dat de woningcorporatie conform de geldende regels werkt. In de praktijk wordt geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, omdat de corporaties ook dienen te beschikken over een zogenaamde 'inleeslijst' van de Belastingdienst, met daarop informatie per huurder over het bedrag aan huurtoeslag dat wordt verstrekt. Met deze optie wordt voorgesteld om het rechtstreeks uitbetalen aan verhuurders makkelijker te maken door inleeslijsten. Naar aanleiding van de motie Voortman-van Brenk (KST24515401) is er door de Belastingdienst en Aedes (nogmaals) onderzoek gedaan hoe huurtoeslag op eenvoudige wijze direct verrekend kan worden met de woningcorporatie en/of een andere verhuurder wanneer een huurder dat wenst. Uit de uitvoeringstoets blijkt echter dat het samenstellen van inleeslijsten complex, tijdkritisch en daarmee foutgevoelig is. Dit is ook gemeld aan de Kamer.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Er vindt versterking van het stelsel ten behoeve van de burger plaats, omdat voorkomen wordt dat toeslagen alternatief worden besteed.
- Deze optie heeft geen effect op het aantal correcties en niet-gebruik.
- Deze optie heeft geen effect op de gerichtheid en tijdigheid.
- Deze optie helpt mee ter preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting.

Budgettair beslag: structureel

Het recht op huurtoeslag is hetzelfde ongeacht deze omleiding. Het budgettair beslag is dus naar verwachting nihil.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

- Er worden geen inkomenseffecten verwacht.
- Wel wordt voorkomen dat (een deel van de) huurtoeslag voor ander zaken dan voor het betalen van de huur wordt gebruikt, minder kans op schulden.
- Arbeidsmarkteffecten zijn naar verwachting als gevolg van deze maatregel marginaal.

Waarom niet opgenomen in de beleidsvarianten?

Deze bouwsteen is niet opgenomen in een van de varianten omdat in recent onderzoek niet is gekomen tot een geschikte vormgeving samen met verhuurders. Bovendien leidt het rechtstreeks uitbetalen op zich niet tot minder terugvorderingen.

17B. Rechtstreeks uitbetalen: zorgtoeslag naar de zorgverzekeraar

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
0	0	+	+	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Nihil	Geen	Vrijwillig is al mogelijk	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.
Burgers de keuze geven om de zorgtoeslag direct over te laten maken naar de zorgverzekeraars.

Nav debatten in de Tweede Kamer zijn reeds twee opties bestudeerd. 1. Het omleiden van alle zorgtoeslag (via een tussenpartij) voor alle burgers is disproportioneel vanuit het perspectief van privacy en uitvoering. 2. Het omleiden van zorgtoeslag bij drie maanden betalingsachterstand (art. 18aa Zvw) heeft beperktere meerwaarde dan vooraf verwacht (pas verrekening met vijfde maand zorgpremie en relatief hoge uitvoeringskosten). Kamerstukken II 2018–2019, 35 000 XVI, nr. 125
Zorgverzekeraar CZ verkent momenteel de mogelijkheden voor de vrijwillige variant.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen
Met het vrijwillig overmaken van de zorgtoeslag naar de zorgverzekeraar bepaalt de verzekerde zelf dat zijn of haar zorgtoeslag wordt overgemaakt naar de zorgverzekeraar in plaats van naar zijn of haar eigen bankrekening. Hiermee faciliteert de rijksoverheid vooral gemak voor de verzekerde. Dat reduceert de mentale lasten voor de burger doordat een geldstroom wegvalt. De rijksoverheid bereikt daarmee beperkt het beleidsdoel (betalen van de zorgpremie en het eigen risico). De verzekerde moet immers zelf in actie komen en kan te allen tijde het overmaken van de zorgtoeslag naar de zorgverzekeraars beëindigen. De verwachting is dat juist de groep die in actie komt doorgaans de zorgpremie en het eigen risico al netjes betaalt.
Een deel van de groep bijstandsgerechtigden is verzekerd via een collectiviteit voor minima. Bij een deel hiervan wordt de premie direct ingehouden op de uitkering. Het direct overmaken van zorgtoeslag naar de zorgverzekeraar is bij hen niet meer relevant.
Vooral in de gevallen dat een schuldhulpverlener samen met de verzekerde de keuze maakt om de zorgtoeslag vrijwillig over te maken helpt het inregelen van de vrijwillige variant bij het voorkomen van wanbetaling. Preventie van schulden is tevens een beleidsdoel.

Het ministerie van VWS gaat met zorgverzekeraars en de Belastingdienst een kosten/baten analyse uitvoeren voor 'het vrijwillig overmaken van zorgtoeslag naar zorgverzekeraars'.

Bij wijzigingen in toeslagpartners en/of als de partners verzekerd zijn bij verschillende verzekeraars, kan het onoverzichtelijk worden. Ook zou de neiging om zelf wijzigingen door te geven af kunnen nemen omdat de toeslagontvanger niet meer maandelijks een bedrag ziet binnenkomen.

Budgettair beslag: structureel
Het recht op zorgtoeslag is hetzelfde ongeacht deze omleiding. Het budgettair beslag is dus naar verwachting nihil.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen
In sommige gevallen zal het vrijwillig overmaken van de zorgtoeslag naar de zorgverzekeraar leiden tot schulden elders. Dat is het waterbedeffect. Soms krijgen andere uitgaven prioriteit boven het betalen van de zorgpremie. Als je de zorgpremie niet betaalt, blijf je immers verzekerd voor zorgkosten.

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)
De vrijwillige variant is mogelijk (met een convenant) op basis van artikel 6, lid 1 Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

17C. Rechtstreeks uitbetalen: omleiding via gemeentes

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
0	0	+	+	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Nihil	Geen	Lastig	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Deze maatregel behelst de omleiding van de toeslagen via de gemeentes. In deze constructie ontvangen de gemeentes de toeslagen van burgers. Het initiatief ligt bij de burger. De mogelijkheid is beschikbaar voor inwoners van deelnemende gemeentes die hierover ook afspraken met de Belastingdienst hebben gemaakt. Burgers hebben op deze manier de mogelijkheid om zich door de gemeente te laten ontzorgen. Verschillende kasstromen komen op deze manier samen.

Deze omleiding haakt in op bestaande initiatieven bij gemeentes, zoals de 'vaste-lasten-rekening' en 'het huishoudboekje'. Het 'huishoudboekje' is een initiatief in Utrecht, waarbij inkomsten (loon, uitkering, toeslagen) binnenkomen op de rekening van de gemeente en waaruit de belangrijkste vaste lasten (huur, energie, water, stadsverwarming, zorgverzekering) betaald worden. Het overgebleven bedrag gaat naar de burger (zie site gemeente).

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

Het kabinet wil het aantal mensen met problematische schulden terugdringen. In het actieplan brede schuldenaanpak zijn daartoe ruim 40 maatregelen opgenomen, gericht op:

- Problematische schulden voorkomen: preventie en vroegsignalering
- Ontzorgen en ondersteunen
- Zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso

Het samenvoegen van verschillende inkomensstromen kan de overzichtelijkheid voor de burger vergroten. Bij gemeentes kan de inkomensondersteuning uit toeslagen samen komen met gemeentelijke inkomensondersteuning, zoals de bijstand en verschillende andere gemeentelijke regelingen. Als voor de burger de verschillende inkomensstromen van één organisatie komen, reduceert dit de mentale lasten.

Het aantal correcties en niet-gebruik zal naar verwachting niet afnemen. In het voorstel zullen nabetalingen en terugvorderingen nog steeds voorkomen. Mogelijk kan de gemeente een gedeelte achter de hand houden voor tegenvallers, zoals bijvoorbeeld bij de vaste-lasten-rekening lijkt te gebeuren.

De toeslag wordt nog steeds uitbetaald als een voorschot en het toeslagrecht verandert niet. Aan de gerichtheid en de tijdigheid verandert dus niets.

Bij wijzigingen in toeslagpartners kan het juist onoverzichtelijker worden. Ook zou de neiging om zelf wijzigingen door te geven af kunnen nemen omdat de toeslagontvanger niet meer maandelijks een bedrag ziet binnenkomen.

Budgettair beslag: structureel

Het recht op toeslagen verandert niet. Het budgettair beslag is dus naar verwachting nihil.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Inkomenseffecten zijn niet aanwezig. De rechten veranderen niet.

17D. Rechtstreeks uitbetalen kinderopvangtoeslag aan kinderopvangorganisaties

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
0	0	+	+	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Beperkte besparing	Geen	Is al deels mogelijk	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

In de huidige situatie kunnen kinderopvangorganisaties onder voorwaarden en met instemming van de ouders de KOT rechtstreeks van de Belastingdienst ontvangen. De ouder hoeft dan alleen de eigen bijdrage aan de kinderopvangorganisatie te betalen. De ouder blijft verantwoordelijk om aan de voorwaarden voor het ontvangen van de KOT te voldoen en blijft dus ook financieel verantwoordelijk.
Omdat kinderopvangorganisaties hiertoe een convenant dienen af te sluiten met de Belastingdienst, wordt dit ook wel de convenantregeling genoemd. Het convenant is het instrument om voldoende waarborgen te bieden aan de Belastingdienst (en aan de uiteindelijk verantwoordelijke ouder) dat de kinderopvangorganisatie conform de geldende regels werkt. Belangrijk element is dat de kinderopvangorganisatie een accountantsverklaring moet overleggen. Voor veel, vaak kleinere, kinderopvangorganisaties is dat een belemmering om een convenant af te sluiten.

Het voorstel in dit fiche beoogd, gebruikmakend van de bestaande processen, de huidige convenantregeling te vereenvoudigen en voor kinderopvangorganisaties en ouders aantrekkelijker te maken.

Het concrete voorstel behelst de volgende elementen:

- Het prominenter onder de aandacht brengen van de bestaande mogelijkheid van het rechtsreeks laten uitbetalen van de kinderopvangtoeslag aan kinderopvangorganisaties.
- Het standaard en actief vragen van toestemming van de ouder om de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisatie uit te keren[76]. Het is geen verplichting om deel te nemen.
- De kinderopvangorganisatie biedt administratieve waarborgen dat de factuurgegevens en gegevens over de betaalde eigen bijdragen door ouders in een afgeschermde ICT-omgeving zijn opgenomen en alleen door bevoegde personen kunnen worden ingezien en beheerd. Dit om te voldoen aan de AVG.
- Vereenvoudigen en stroomlijnen van de voorwaarden waaraan kinderopvangorganisaties moeten voldoen om een convenant af te sluiten (bijvoorbeeld het schrappen van de accountantsverklaring);

NB1.
Onderdeel van de afspraken in het kader van de convenantregeling is dat kinderopvangorganisaties maandelijks de benodigde gegevens die bij de kinderopvangorganisaties bekend zijn en relevant zijn voor de toeslag doorgeven aan de Belastingdienst (bijvoorbeeld het aantal uren per kind en het tarief). Dit wordt verder uitgewerkt in het Verbetertraject KOT.

NB2.
Het voorstel kan worden uitgebreid door uitbetaling aan de kinderopvangorganisatie plaats te laten vinden op basis van feitelijke factuurgegevens. NB1 (zie hierboven) zorgt ervoor dat informatie om op basis van factuurgegevens de KOT aan de kinderopvangorganisatie uit te betalen al bij de Belastingdienst aanwezig is. Aandachtspunt is de timing.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- Versterking van het stelsel tbv de burger
  - Het voorstel ontlast ouders die hiervoor kiezen omdat zij zich alleen nog zorgen moeten maken over de betaling van de kleinere, eigen bijdrage en dus zich bijvoorbeeld minder zorgen hoeven te maken over een toereikend saldo op de betaaldatum. Bovendien ontvangt

[76] Ouder zal expliciet en actief moeten instemmen.

de Belastingdienst contra-informatie van de kinderopvangorganisaties waardoor zij ouders nog beter kunnen informeren.
  - Het voorstel sluit aan op brede adviezen vanuit het veld (incl. belangenorganisaties) om de kinderopvangtoeslag rechtstreeks aan de kinderopvangorganisaties uit te keren.
  - Belangrijk nadeel is dat de kinderopvangorganisatie de hoogte van de eigen bijdrage van de ouder kent en daarmee indirect de hoogte van het inkomen van het huishouden. Dit kan voor ouders een reden zijn om niet deel te nemen.
  - De kinderopvangorganisatie ontvangt van ouders tussen 33% en 96% van de kosten rechtstreeks van de Belastingdienst. Vooral als het om een in verhouding hoge toeslag gaat vermindert dat de prikkel voor de kinderopvangorganisatie om de (eigen) bijdrage van de ouder te innen. De ouder loopt daarbij het risico[77] dat hij achteraf de KOT moet terugbetalen als blijkt dat de kinderopvangorganisatie de eigen bijdrage niet heeft verhaald op de ouder.
  - Deelname aan de convenantregeling brengt voor ouders extra risico's op misbruik en faillissement van kinderopvanginstellingen met zich mee. Aandachtspunt in dit verband is de verantwoordelijkheid van de ouder.

- Effect op aantal correcties en niet-gebruik
  - Ouders zijn mogelijk minder geneigd om eventuele wijzigingen in hun inkomen en andere relevante wijzigingen door te geven, als ze niet meer maandelijks toeslag ontvangen.

- Effect op gerichtheid en tijdigheid
  - Tav de tijdigheid is geen uitspraak te doen.

- Effect op beleidsdoelstellingen
  - De ouder wordt ontlast doordat alleen de eigen bijdrage betaald hoeft te worden. De netto-kosten van een uur worden zodoende beter zichtbaar. Dat heeft mogelijk een positief effect op het gebruik van de regeling.

Budgettair beslag: structureel

De verwachting is dat het aantal terugvorderingen als gevolg hiervan zal worden beperkt. In de huidige ramingen van het budgettair belang van de KOT is rekening gehouden met de verwachting dat een deel van de terugvorderingen niet zal worden terugbetaald. Het voorstel leidt naar verwachting tot een structurele besparing.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

- Er worden geen inkomenseffecten verwacht.
- Arbeidsmarkteffecten zijn naar verwachting als gevolg van deze maatregel marginaal.

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)

- Het voorstel betekent dat de kinderopvangorganisaties naar verwachting hun administratieve processen dienen bij te stellen. Daar staat tegenover dat zij de KOT rechtstreeks op een zeker moment op hun rekening ontvangen en dus al een deel van de factuur al tijdig binnen hebben (positief effect op de cashflow en een beperkter debiteurenrisico).
- Juridische consequenties
  Art. 25 AWIR geeft de staatssecretaris van Financiën de bevoegdheid om af te wijken van de wettelijk voorgeschreven wijze van uitbetalen (één rekeningnummer). De uitvoeringsregeling AWIR moet daarvoor worden aangepast.

[77] Het betalen van de eigen bijdrage is een voorwaarde voor het ontvangen van de kinderopvangtoeslag

18A. Kwijtschelding terugvordering: restschuld

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
0	0	0	+	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Beperkte intensivering	Kwijtschelding agv inkomenswijziging geeft tijdelijk positief effect	Verbetering	

Toelichting

In "weging op de hand" is deze maatregel de eerste maatregel uit fiche 18

Concrete beschrijving van de maatregel.
Toeslagen kan geen terugvorderingen kwijtschelden. Restschulden na afloop van een persoonlijke betalingsregeling worden niet actief ingevorderd, maar blijven nog drie jaar bestaan, om vervolgens voor altijd op 'oninbaar' te worden gesteld. Binnen die termijn van drie jaar kan de restschuld verrekend worden met incidentele nabetalingen van toeslagen of belastingteruggaves. Ook kan de restschuld volledig worden teruggehaald wanneer de burger achteraf niet ter goeder trouw bleek te zijn geweest.

Het voorstel is om kwijtschelding van restschulden na afloop van een persoonlijke betalingsregeling mogelijk te maken. Doel hiervan is dat burgers dan weer met een schone lei verder kunnen. Overigens zij opgemerkt dat V&J werkt aan een algemene kwijtscheldingsbepaling in de Awb. Deze zal t.z.t. doorwerken naar Toeslagen.

Budgettair beslag: structureel
Het recht op toeslagen verandert niet. Wel neemt de post oninbare vorderingen toe en leidt kwijtschelding tot minder ontvangsten. Daarbij dient er nog een administratieve oplossing te worden gevonden voor de groei van de post oninbaar, omdat Toeslagen die niet kan afboeken. De budgettaire derving wordt veroorzaakt doordat het bij kwijtschelding niet langer mogelijk is om nog een deel te innen via incidentele verrekening of volledig terug te halen wanneer de burger achteraf niet te goeder trouw bleek te zijn geweest.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen
Geen effect

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)
Het kwijtschelden van terugvorderingen kan slecht gedrag in de hand werken. Zo vervalt de mogelijkheid om de restschuld terug te halen wanneer blijkt dat de burger niet ter goeder trouw is geweest.

18B. Kwijtschelding terugvordering: bij aan het werk gaan

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	+	0	+	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Max. circa €175 miljoen	Tijdelijk positief effect	Complex	

Toelichting

In "weging op de hand" is deze maatregel de tweede maatregel uit fiche 18

Concrete beschrijving van de maatregel.

Het voorstel is om terugvorderingen als gevolg van inkomenswijzigingen kwijt te schelden tot een nader te bepalen maximum bij mensen die in het betreffende jaar vanuit een uitkeringssituatie zijn gaan werken tot max <125% WML.

Voor de uitvoering van het tweede voorstel zou het strikt genomen nodig zijn dat ofwel burgers in deze situatie zichzelf moeten melden met een verzoek om kwijtschelding ofwel dat er een registratie is/wordt aangelegd die bijhoudt wie vanuit een uitkeringssituatie aan het werk gaat en die door Toeslagen kan worden gebruikt. De beschikbare registraties lijken niet geschikt. Het Doelgroepregister van de Participatiewet is te beperkt omdat de reguliere uitkeringen hier niet in zijn opgenomen en de werknemers waarvoor een beroep gedaan wordt op lage inkomensvoordeel (LIV) of loonkostenvoordeel (LKV) betreffen alleen de allerlaagste inkomens.

Naar aanleiding van bovenstaande problemen zou als eenvoudigere benadering gedacht kunnen worden aan automatische kwijtschelding van alle terugvorderingen:
- indien de toeslagontvanger werkt (arbeidskorting ontvangt)
- indien het inkomen lager is dan 125%WML
- indien of voorzover de terugvordering wordt veroorzaakt door een inkomensstijging, die niet groter is dan de inkomensstijging ten opzichte van het voorafgaande jaar.

Bij deze vormgeving worden ook terugvorderingen als gevolg van meer gaan verdienen, dus ook als je het jaar ervoor al werkte, kwijtgescholden tot 125%WML.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

Doel van de maatregel is dat het helpt om werken aantrekkelijker te maken door de vrees voor terugvorderingen weg te nemen. Als burgers vanuit een uitkering aan het werk gaan, kunnen ze bij het niet tijdig doorgeven van wijzigingen – wat ondoenlijk kan zijn bij flexibele tijdelijke onzekere inkomsten – als gevolg van een hoger dan verwacht inkomen te maken krijgen met terugvordering van de toeslagen. Dit kan frustratie oproepen en worden ervaren als ontmoediging om aan het werk te gaan. Ook kan de vrees voor terugvorderingen (andere) uitkeringsgerechtigden weerhouden van de keuze om te gaan werken. Het kwijtschelden kan juist ervaren worden als een beloning voor het gaan werken.

Een nadeel is dat "slecht gedrag", het niet doorgeven van een inkomensstijging, wordt beloond. Als je wel tijdig een inkomensstijging doorgeeft en/of aan de veilige kant gaat zitten, ontvang je gedurende het jaar een lagere toeslag en is er geen terugvordering om kwijt te schelden. Het loont in dit voorstel om geen wijzigingen in je inkomen door te geven aan de Belastingdienst.

Budgettair beslag: structureel

Het voorstel kost programmabudget omdat burgers in dit geval meer toeslagen krijgen dan waar ze op grond van hun inkomen recht op hadden gehad. Grofweg betreft het ca 700.000 toeslaghuishoudens die voldoen aan de voorwaardes (inkomen <125% wml en ontvangen arbeidskorting). Als zij allemaal een inkomensstijging van 2,5% zouden hebben, gaat het om gemiddeld €250 aan toeslagen en daarmee een budgettair beslag van € 175 miljoen.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen Arbeidsparticipatie stimuleren door onzekerheid rond toeslagen bij toetreders tot de arbeidsmarkt te verminderen. De maatregel heeft (tijdelijke) positieve inkomenseffecten voor toetreders die zonder de maatregel een terugvordering zouden moeten terugbetalen. Het arbeidsaanbodeffect is waarschijnlijk beperkt en de prikkel om meer te gaan werken is kleiner als boven 125% WML er wel terugvorderingen op inkomen zijn.
Naar aanleiding van "Weging op de hand" Het voorstel is uitgebreid met een uitwerking waarin geen gegevens nodig zijn over aan het werk gaan.
Waarom niet opgenomen in de beleidsvarianten? Deze bouwsteen is niet opgenomen in een van de varianten omdat de voorwaarde aan het werk gaan erg lastig te checken is. In de alternatieve uitwerking waarbij deze check niet nodig is, is er te veel beloning voor ongewenst gedrag, namelijk het niet doorgeven van wijzigingen. Degene die wel een wijziging doorgeeft, ontvangt een lagere toeslag.

19. Wijzer-met-geld-loket

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
+	+	+	+	+

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Potentieel grote investering, wel buiten toeslagen	geen	Voor Belastingdienst/Toeslagen mogelijk	Resultaten van eerder pilots worden zeer verschillend beoordeeld.

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.

Ondanks alle mogelijke maatregelen zal er altijd een groep blijven voor wie extra ondersteuning gewenst is. Deze ondersteuning kan bestaan uit voorlichting en informatie of uit hulp bij de aanvraag van een toeslag. Voor deze groep kunnen bestaande initiatieven, zoals een geldloket, uitgebreid worden. Hier ligt een duidelijke rol voor lokale partijen. Deze loketten zouden integrale hulp moeten bieden, dus niet alleen op het gebied van toeslagen.
Het geldloket in Amersfoort (zie ook WRR-rapport pagina 151) biedt laagdrempelige ondersteuning bij geldvragen. Het aspect van schulden wordt niet benadrukt, maar juist de voorlichting over financiële zaken. Tevens straalt het geldloket uit niet van de overheid te zijn, maar van een non-profitorganisatie, die weliswaar wordt gesubsidieerd door de overheid.

In Den Haag is het helpdesk Geldzaken opgericht. Daar kunnen inwoners terecht voor alle vragen over financiën, juist als er geen problematische schulden zijn. De helpdesk is gevestigd op plaatsen regelmatig komen zoals Er is bewust gekozen om de helpdesk te vestigen op plekken waar mensen al komen zoals de huisartsenpost of een buurtcentrum. Dit houdt het laagdrempelig.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen

- De burger heeft een duidelijk en laagdrempelig aanspreekpunt voor hulp bij toeslagen (en andere regelingen). Dat verlaagt de drempel om gebruik te maken van toeslagen en vermindert de mentale lasten.
- Deze optie zorgt mogelijk voor een vermindering van het aantal terugvorderingen en het niet-gebruik doordat burgers eerder hulp kunnen krijgen met de toeslagen.
- Aan de vormgeving van de toeslagen zelf verandert niets.
- De begrijpelijkheid voor de burger verbetert als meer toelichting op maat beschikbaar is.

Budgettair beslag: structureel

- De regelingen veranderen niet. Er is in beginsel geen budgettair beslag binnen het domein van de toeslagen. Mogelijk wordt het niet-gebruik teruggedrongen. Hier is de inschatting gemaakt dat het effect op niet-gebruik 10% is van het effect van bouwsteen 16 die direct gericht is op aanpak van niet-gebruik. De kosten van terugdringen niet-gebruik van deze bouwsteen komen daarmee op circa €30 miljoen.
- Intensivering van bestaande informatiepunten of de oprichting van nieuwe informatiepunten leidt tot uitvoeringslasten voor de uitvoerende organisatie. Gezien de enorme aantallen toeslaggerechtigden en de bestaande complexiteit kunnen deze kosten sterk oplopen. Een goede indicatie is niet voorhanden. De kosten voor het Rijk zouden de vorm van een subsidieregeling aan kunnen nemen en/of een extra bijdrage aan het gemeentefonds.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen

Er zijn geen directe inkomenseffecten en geen effecten op andere beleidsterreinen, omdat de regelingen niet veranderen. Als niet-gebruik vermindert, dan gaan deze huishoudens erop vooruit. Mogelijk helpt het om problematische schulden te voorkomen.

Juridische consequenties (inclusief toekomstbestendigheid)
Eind mei 2012 zijn in het kader van een pilot voor de duur van één jaar twee fysieke loketten (het Geldloket Amersfoort en het Geldloket 's-Hertogenbosch) geopend. De resultaten[78] van de pilot waren dusdanig dat Wijzer in geldzaken de betrokkenheid bij deze loketten op 1 juni 2013 heeft beëindigd. In Amersfoort is het Geldloket zelfstandig doorgegaan en het bestaat nog steeds.
De gemeente Den Haag is nog bezig met de uitrol van de Helpdesk, maar er zijn inmiddels zo'n 20 fysieke loketten. De eerste resultaten zijn veelbelovend. Door slimme adviezen en besparingen, neemt het besteedbaar inkomen gemiddeld met €50 per maand toe.

[78] De volledige evaluatie is hier te vinden: http://old.findinet.nl/~uploads/newsModule/geldloketevaluatie.pdf

20. Discretionaire bevoegdheid

Score op doelstellingen				
Reductie terugvorderingen	**Reductie niet- gebruik**	**Begrijpelijkheid**	**Zekerheid**	**Mentale lasten**
0	0	0	0	0

Score overige onderdelen			
Budgettair	**Inkomenseffecten**	**Uitvoerbaarheid**	**Overig**
Nihil	geen	goed	

Toelichting

Concrete beschrijving van de maatregel.
Het huidige toeslagenstelsel kent geen hardheidsclausule op basis waarvan in schrijnende gevallen terugvorderingen kunnen worden verminderd of gestopt. De voorgestelde maatregel is om zo'n bevoegdheid te introduceren. Het gaat dus om een discretionaire bevoegdheid bij terugvorderingen en niet aan de voorkant bij toekennen. Het is uitdagend om een discretionaire bevoegdheid bij het toekennen van toeslagen zo vorm te geven en te organiseren dat deze gezien de omvang van de toeslagpopulatie ook werkbaar is. Daarom acht de werkgroep deze vorm van discretionaire bevoegdheid op dit moment niet wenselijk en heeft zij hier geen verder onderzoek naar gedaan.

Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen en afruilen
Toeslagen gaan uit van een massaal geautomatiseerd proces. De dienst Toeslagen wordt aangestuurd op zo hoog mogelijk rechtmatigheid en zo klein mogelijke post oninbaar. Hardheidsclausules vergen individuele beoordeling, wat een afweging vergt tussen massaal proces, de kosten van maatwerk en een inschatting van de mate waarin een beroep op de hardheidsclausule wordt gedaan, incl. risico op aanzuigende werking en precedentwerking.

Budgettair beslag: structureel
De maatregel kan leiden tot een budgettaire derving omdat terugvorderingen niet worden geïnd en een toename van de post oninbare vorderingen.

Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen
Geen generiek effect

Bijlage 8: inkomenseffecten beleidsvarianten

Doorgerekende maatregelen

In de berekening van de inkomenseffecten konden maar een beperkt aantal bouwstenen worden meegenomen. Aan de berekende inkomenseffecten dient daarom niet veel waarde te worden gehecht. De inkomenseffecten zijn ook niet leidend geweest in het vormgeven van de varianten. Door nadere maatvoering is het in de regel mogelijk de inkomensverdeling naar wens te veranderen. Verzachting van de inkomenseffecten zal echter veelal budgettaire gevolgen hebben. In tabel 1 en 2 is aangegeven welke bouwstenen zijn meegenomen in de berekening van de inkomenseffecten.

Budgettaire effecten

Zowel de basis als de varianten kosten geld wanneer geen aanvullende maatregelen genomen worden. Om de totale kosten per variant te kunnen bepalen is voor alle bouwstenen een puntschatting van de budgettaire gevolgen gemaakt. Deze puntschatting is echter met onzekerheid omgeven die ook doorwerkt in de totale kosten per variant. Voor de basisvariant zijn de totale kosten circa € 0,3 mld, voor de andere varianten liggen de kosten tussen € 0,4 mld (variant B en D) en € 0,7 mld (variant C).

Tabel 1 bouwstenen in basisvariant, bedragen in miljarden euro's

Algemeen	Budgettair (mld euros)	Inkomens-effecten berekend	opmerking
1. Versterken dienstverlening	< 0,1 mld euro		
Meer zekerheid			
6A. Geleidelijke vermogenstoets	0	✓	
Meer begrijpelijkheid			
8. Knip in jaar bij partnerschap	< 0,1 mld euro		
9. Drempel kleine bedragen	< 0,1 mld euro		
10A. HT vereenvoudiging	-0,1	✓	10A2 en 10A3 berekend
12B. ZT vereenvoudigen verzekerdheid	< 0,1 mld euro		
Verantwoordelijkheidsverdeling			
14B. Verplichte gegevens kinderopvang	0		
15. KOT proportioneel terugvorderen	< 0,1 mld euro		
16. Tegengaan niet-gebruik	0,3		
20. Discretionaire bevoegdheid	< 0,1 mld euro		
TOTAAL	0,3		

Tabel 2 Bouwstenen in varianten, kosten per bouwsteen in de varianten in miljarden euro's

	Inkomens-effecten berekend	**A.** Afstappen van het actuele inkomen	**B.** Veel meer hulp van de overheid	**C.** Eenvoudiger toeslag op basis van reeds bekende informatie	**D.** Toeslag achteraf op basis van maand-inkomen
Meer zekerheid					
2B. t-2 met vangnet (middenvariant)		0,3			
4A. Maandinkomen definitief achteraf	✓				< 0,1 mld euro
4C. Maandinkomen gemiddeld m-4 m-15	✓			< 0,1 mld euro	
5. Behoudend voorschieten			< 0,1 mld euro		
Meer begrijpelijkheid					
7. Inkomen zonder aftrekposten	✓		-0,8	-0,8	-0,8
10B. HT lineaire afbouw (10A3 vervalt)	✓		0,7	0,7	0,7
10C. HT normhuur (10A1 en 10A2 vervallen)	✓			0,4	
11D. KOT doelgroepers			< 0,1 mld euro	< 0,1 mld euro	< 0,1 mld euro
13. HT schrappen voor jongeren	✓			-0,1	
Verantwoordelijkheidsverdeling					
17B. Uitbetalen verzekeraars			< 0,1 mld euro		
17C. Uitbetalen gemeentes			< 0,1 mld euro	< 0,1 mld euro	< 0,1 mld euro
17D. Uitbetalen kinderopvang			< 0,1 mld euro		
18A. Kwijtschelding terugvordering: restschuld			< 0,1 mld euro		
19. Wijzer-met-geld-loket			< 0,1 mld euro		
TOTAAL incl basis		**0,6**	**0,4**	**0,7**	**0,4**

- Van bouwsteen 4A en 4C is alleen het vervallen van het box 3 deel in het toetsingsinkomen meegenomen in de berekeningen en in de budgettaire effecten.
- Bouwsteen 10A3 (harmoniseren van inkomensafhankelijkheid boven en onder pensioengerechtigde leeftijd) vervalt in alle varianten (B,C en D) met bouwsteen 10B (lineaire afbouw), omdat de lineaire afbouw al leeftijdsonafhankelijk is vormgegeven. Daardoor vallen de kosten van het basisdeel voor deze varianten circa €0,1 mld hoger uit.
- Bouwsteen 10A1 (servicekosten schrappen) en 10A2(harmoniseren aftoppingsgrenzen) vervallen met bouwsteen 10C (normhuur), omdat deze bij een normhuur niets meer doen. Daardoor vallen de kosten van het basisdeel voor variant C nog eens hoger (€<0,1 mld) uit.

<u>Budgettair neutraal maken</u>

Het budgettair neutraal maken is gedaan door per variant de kosten te verdelen over de toeslagen naar rato van het budgettair beslag. Daarbij is zowel in de basis als in variant A de huurtoeslag uitgezonderd, omdat hier in deze varianten al €0,1 mld op wordt bespaard. In de andere varianten wordt juist extra uitgegeven aan huurtoeslag. Er is voor gekozen om deze extra uitgaven niet binnen de huurtoeslag op te vangen, omdat dit tot een forse verhoging van de eigen bijdrage zou leiden die vooral de laagste inkomens hard raakt. De extra kosten zijn verdeeld over alle toeslagen. Dit betekent wel dat in deze varianten de budgettaire omvang van de

huurtoeslag is toegenomen. Na terugsluis is dat circa € 0,5 mld in variant B en D en € 0,8 mld in variant C.

Er is voor gekozen om de besparingen die nodig zijn om budgetneutraliteit te verkrijgen niet via de inkomensafhankelijke afbouw te laten verlopen, omdat dit een ongunstig effect heeft op de terugvorderingen. Een besparing impliceert immers dat de inkomensafhankelijkheid omhoog moet en dan resulteert eenzelfde inkomensstijging in een hogere terugvordering. In plaats daarvan loopt budgetneutraliteit via de maximale toeslagen. Tabel 3 toont de aanpassingen per toeslag. Bij zorgtoeslag en kindgebonden budget worden de maximum bedragen voor alleenstaanden en paren met hetzelfde percentage verlaagd. In de basisvariant is de verlaging 2,4% bij zorgtoeslag en 2,0% bij kindgebonden budget. Dat betekent voor een alleenstaande met maximale toeslag €31 minder zorgtoeslag en €107 minder kindgebonden budget. Bij huurtoeslag wordt inkomensneutraliteit verkregen door de eigen bijdrage, het basisbedrag dat ieder huishouden zelf moet betalen, voor iedereen met een gelijk bedrag te verhogen. In variant B gaat deze eigen bijdrage met €82 per jaar omhoog. Ook voor de kinderopvangtoeslag wordt de eigen bijdrage[79] verhoogd, waarbij gekozen is voor een procentueel gelijke verhoging voor alle inkomensniveaus. In de basisvariant betalen de ouders 4,9% meer eigen bijdrage.

Tabel 3 Aanpassingen per toeslag voor budgetneutraliteit (bedragen voor alleenstaanden (as) en paren in euro's) obv 2020 uit MEV2020-stand

	basisvariant			variant A			variant B			variant C			variant D		
		as	paar		as	paar		as	paar		as	paar		as	paar
Maximale zorgtoeslag	-2,4%	-31	-55	-4,7%	-59	-107	-2,1%	-27	-49	-3,7%	-47	-84	-2,0%	-25	-45
Eigen bijdrage huurtoeslag[1]								82	82		150	150		75	75
Maximale kindgebonden budget[2]	-2,0%	-107	-43	-3,2%	-206	-84	-1,8%	-95	-39	-3,0%	-162	-66	-1,6%	-87	-35
Eigen bijdrage kinderopvangtoeslag[3]	4,9%			9,4%			4,0%			6,8%			3,6%		

(1) Doorgaans wordt de eigen bijdrage in de huurtoeslag per maand uitgedrukt, hier zijn de jaarbedragen opgenomen.

(2) Wijziging in maximale bedrag kindgebonden budget in euro's is bepaald voor een huishouden met 2 kinderen

(3) De eigen bijdrage betreft het deel dat ouders tot aan het maximum uurtarief zelf betalen. Bij bepaling van de benodigde aanpassing in kinderopvangtoeslag is rekening gehouden met directe gedragseffecten

Inkomenseffecten

Hieronder worden per variant de inkomenseffecten getoond voor de situatie inclusief dekking (de varianten zijn daarmee budgettair neutraal. LET OP: de budgetneutraliteit is bepaald voor de volledige variant en maakt dus de gehele variant budgettair neutraal, maar daarmee is niet het deel dat is doorgerekend budgettair neutraal. Dit is de gebruikelijke manier van inkomenseffecten berekenen, die ook door het CPB wordt toegepast. De berekening van de inkomenseffecten van de varianten inclusief budgetneutraliteit komt voor alle varianten neer op een besparing. Bij een besparing zijn de inkomenseffecten negatief vertekend. De inkomenseffecten zijn berekend voor 2020.

Voor zowel de basisvariant als de overige vier varianten geldt dat de groep huishoudens waarvoor er geen effect is nagenoeg gelijk is (ruim 40%). Dat komt doordat de besparing vanwege de dekking alle huishoudens met een of meerdere toeslagen raakt. Alleen de huishoudens zonder toeslagen hebben daarom geen effect. De meeste toeslaghuishoudens die niet geraakt worden door een van de maatregelen, maar alleen door de terugsluis gaan er beperkt op achteruit (tot -2%). Het niet meer meetellen van de aftrekposten in het toetsingsinkomen is onderdeel

[79] Bij kinderopvangtoeslag gaat het om de eigen bijdrage van ouders tot aan het maximum uurtarief.

van variant B, C en D en zorgt vooral bij inkomens van 115% WML-286% WML voor een groter aandeel huishoudens dat er minimaal 5% op achteruit gaat. In de varianten B, C en D wordt per saldo in de huurtoeslag geïnvesteerd, vooral door bouwsteen 10B (lineaire afbouw vanaf WML). Daardoor gaat bij de laagste inkomens en uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden zo'n 10-20% van de huishoudens erop vooruit. Bij variant C is de investering in de huurtoeslag en daarmee dit effect het grootst. Anderzijds geeft de normering van de huren – hier berekend zonder fasering - in variant C bij de laagste inkomens ook het grootste aandeel dat er meer dan 5% op achteruit gaat (14% tegen 1% in de andere varianten). Hun huur ligt hoger dan de genormeerde huur waardoor zij bij huurnormering minder huurtoeslag ontvangen. Daarnaast hebben jongeren veel nadeel van het afschaffen van de huurtoeslag voor deze groep, Wajongers en jongeren met kinderen zijn van deze maatregel uitgezonderd.

Tabel 4 inkomenseffecten basisvariant inclusief terugsluis, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	1%	11%	83%	4%	1%	1%	0%	100%	-0,2%	20%
2e (115-184% WML)	0%	5%	63%	30%	2%	1%	0%	100%	-0,1%	20%
3e (184-268% WML)	0%	0%	32%	67%	1%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	0%	42%	57%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	0%	39%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	0%	0%	50%	49%	1%	0%	0%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	0%	1%	80%	17%	2%	0%	0%	100%	-0,2%	8%
gepensioneerden	1%	11%	47%	40%	1%	1%	0%	100%	-0,1%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	2%	47%	51%	1%	0%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	0%	5%	56%	37%	1%	0%	0%	100%	-0,1%	44%
alleenverdieners	1%	2%	60%	36%	1%	0%	0%	100%	-0,1%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	0%	1%	77%	21%	1%	0%	0%	100%	-0,1%	23%
zonder kinderen	0%	0%	42%	57%	1%	0%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	0%	3%	52%	44%	1%	0%	0%	100%	-0,1%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Tabel 5 inkomenseffecten variant A inclusief terugsluis, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	1%	12%	82%	4%	1%	0%	0%	100%	-0,4%	20%
2e (115-184% WML)	0%	5%	63%	30%	1%	0%	0%	100%	-0,3%	20%
3e (184-268% WML)	0%	1%	32%	67%	1%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	0%	42%	57%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	0%	39%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	0%	0%	50%	49%	0%	0%	0%	100%	-0,1%	64%
uitkeringsontvangers	0%	1%	81%	17%	1%	0%	0%	100%	-0,4%	8%
gepensioneerden	1%	13%	46%	40%	1%	1%	0%	100%	-0,3%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	2%	47%	51%	1%	0%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	0%	6%	56%	37%	1%	0%	0%	100%	-0,3%	44%
alleenverdieners	1%	3%	60%	36%	1%	0%	0%	100%	-0,2%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	0%	1%	77%	21%	0%	0%	0%	100%	-0,2%	23%
zonder kinderen	0%	0%	42%	57%	1%	0%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	0%	4%	51%	44%	1%	0%	0%	100%	-0,1%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Tabel 6 inkomenseffecten variant B inclusief terugsluis, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	1%	3%	74%	4%	7%	10%	0%	100%	-1,1%	20%
2e (115-184% WML)	3%	12%	28%	25%	15%	17%	0%	100%	0,0%	20%
3e (184-268% WML)	1%	4%	26%	66%	2%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	3%	39%	57%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	1%	37%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	1%	5%	39%	48%	3%	4%	0%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	1%	4%	63%	17%	8%	7%	0%	100%	-0,8%	8%
gepensioneerden	1%	5%	38%	39%	8%	9%	0%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	4%	39%	50%	3%	2%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	1%	5%	41%	37%	7%	10%	0%	100%	0,0%	44%
alleenverdieners	2%	8%	46%	36%	5%	4%	0%	100%	-0,1%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	2%	8%	64%	21%	3%	2%	0%	100%	-0,4%	23%
zonder kinderen	1%	3%	30%	57%	4%	5%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	1%	5%	39%	42%	5%	5%	3%	100%	0,0%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Tabel 7 inkomenseffecten variant C inclusief terugsluis, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	14%	20%	36%	5%	12%	14%	0%	100%	-0,3%	20%
2e (115-184% WML)	4%	13%	34%	30%	11%	8%	0%	100%	0,0%	20%
3e (184-268% WML)	1%	5%	27%	67%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	4%	39%	57%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	1%	37%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	2%	6%	37%	50%	3%	3%	0%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	13%	19%	29%	19%	11%	10%	0%	100%	-0,2%	8%
gepensioneerden	5%	11%	30%	41%	7%	6%	0%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	6%	39%	51%	2%	1%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	6%	11%	28%	40%	7%	8%	0%	100%	0,0%	44%
alleenverdieners	3%	10%	45%	36%	4%	2%	0%	100%	-0,1%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	3%	12%	59%	22%	3%	2%	0%	100%	-0,5%	23%
zonder kinderen	3%	5%	24%	60%	3%	4%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	3%	8%	33%	44%	4%	4%	3%	100%	0,0%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Tabel 8 inkomenseffecten variant D inclusief terugsluis, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	1%	3%	75%	4%	7%	10%	0%	100%	-1,0%	20%
2e (115-184% WML)	3%	12%	28%	25%	15%	17%	0%	100%	0,0%	20%
3e (184-268% WML)	1%	4%	26%	66%	3%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	3%	39%	57%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	1%	37%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	1%	5%	39%	48%	3%	4%	0%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	1%	3%	64%	17%	8%	7%	0%	100%	-0,8%	8%
gepensioneerden	1%	5%	38%	39%	8%	9%	0%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	4%	39%	50%	3%	2%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	1%	4%	41%	37%	7%	10%	0%	100%	0,0%	44%
alleenverdieners	2%	7%	46%	36%	5%	4%	0%	100%	0,0%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	2%	7%	64%	21%	3%	2%	0%	100%	-0,4%	23%
zonder kinderen	1%	3%	30%	57%	4%	5%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	1%	4%	39%	42%	5%	5%	3%	100%	0,0%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Bijlage 9: Weging op de hand

Aparte bijlage

Bijlage 10: Onderzoek burgerperspectief

Aparte bijlage