Toeslagen terugbetalen

CONCEPT

18 april 2019

VERTROUWELIJK Dit document is eigendom van de Algemene Rekenkamer. Het bevat vertrouwelijke informatie die uitsluitend voor bestuurlijk of ambtelijk commentaar beschikbaar wordt gesteld.

Inhoud

Samenvatting 5

1 Over dit onderzoek 11

1.1 Aanleiding voor onderzoek naar toeslagschulden 11

1.2 Hoe ontstaan toeslagschulden? 14

1.3 Beleidsaanpak van toeslagschulden 17

1.4 Doelstelling, onderzoeksvragen en -aanpak 19

1.5 Leeswijzer 22

2 Toeslagschulden van huishoudens 23

2.1 Conclusie 23

2.2 Hoogte van toeslagschulden 24

2.2.1 Bedrag aan toeslagschulden 24

2.2.2 Relatieve hoogte van toeslagschulden 25

2.2.3 Welke toeslagsoorten zorgen voor relatief hoge terugvorderingen? 27

2.3 Duur van toeslagschulden 28

2.3.1 Hoe vaak hebben huishoudens toeslagschulden? 28

2.3.2 Hoe lang hebben huishoudens een toeslagschuld? 31

CONCEPT

2.4 Groepen van huishoudens met langdurige toeslagschulden 32

2.4.1 Verdeling naar inkomensklasse huishoudens 32

2.4.2 Verdeling naar samenstelling huishoudens 34

2.5 Samenhang tussen stapeling, hoogte en duur van toeslagschulden36

2.5.1 Samenhang tussen stapeling en duur van toeslagschulden 37

2.5.2 Samenhang tussen hoogte en duur van toeslagschulden 38

2.6 Aanbevelingen over aanpak van toeslagschulden 39

3 Ingewikkeldheid toeslagensysteem 40

3.1 Conclusie 40

3.2 Gevolgen van verlagingen toeslagrecht 41

3.2.1 Terugvorderingen 41

3.2.2 Bijstellingen 44

3.2.3 Verminderingen 48

4 Doel om aantal en hoogte toeslagschulden te verkleinen 51

4.1 Conclusie 51

4.2 Ambitie kabinet en maatregelen Belastingdienst 52

4.3 Informatie over afzonderlijke terugvorderingen 54

CONCEPT

4.3.1 Informatie van het kabinet 55

4.3.2 Informatie uit ons onderzoek 58

4.4 Ontwikkeling terugvorderingen en bijstellingen op niveau huishouden 60

4.4.1 Aantal terugvorderingen en bijstellingen 60

4.4.2 Gemiddelde hoogte terugvorderingen en bijstellingen 61

5 Informatie aan parlement 63

5.1 Conclusie 63

5.2 Verrijking informatie 63

5.3 Aanbeveling over beleidsinformatie 64

6 Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer 66

Bijlage 1 Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen 67

Literatuur 69

CONCEPT

Samenvatting

Jaarlijks ontvangen ruim 6 miljoen huishoudens één of meer toeslagen als tegemoetkoming in de kosten voor de zorgverzekering, een huurhuis of kinderen. Voor huishoudens met een inkomen lager dan het wettelijk minimumloon maken toeslagen gemiddeld 13% van het nettomaandinkomen uit. De huur-, kinderopvang-en zorgtoeslag en het kindgebonden budget worden maandelijks uitbetaald. Deze betalingen zijn een voorschot gebaseerd op een voorlopige inschatting van het bedrag aan toeslagen waar een ontvanger in dat jaar recht op heeft. Wanneer blijkt dat iemand recht heeft op een lager bedrag dan aanvankelijk was ingeschat, moet het te veel ontvangen bedrag terugbetaald worden. Hierdoor kunnen huishoudens met een toeslagschuld komen te zitten. Sinds 2012 heeft het kabinet maatregelen getroffen om het aantal en de hoogte van deze terugvorderingen te verminderen.

In het publieke debat is er veel aandacht voor het risico dat het moeten terugbetalen van toeslagen individuele huishoudens in (verdere) financiële problemen kan brengen. Dit beeld komt ook uit Rapporten van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Nationale ombudsman.

Toeslagen zijn bedoeld als inkomensondersteuning voor huishoudens. Het zijn ook de huishoudens die de (financiële) gevolgen ervaren als ze een toeslag geheel of gedeeltelijk moeten terugbetalen. Binnen een huishouden kan meer dan één persoon een toeslag aanvragen en een huishouden kan te maken krijgen met meer dan één terugvordering, voor meer dan één toeslag. Daarom

CONCEPT

is het logisch om op het niveau van huishoudens de financiële onzekerheid als gevolg van toeslagen in kaart te brengen.

De bestaande cijfers geven echter geen inzicht in de financiële gevolgen van toeslagschulden voor huishoudens, omdat niet per huishouden, maar per afzonderlijke terugvordering wordt gekeken. Met dit rapport bieden we dat inzicht wel: we laten voor de 4 toeslagen tezamen zien hoeveel huishoudens toeslagschulden hebben, hoe de hoogte, duur en stapeling van toeslagschulden samenhangt met het huishoudinkomen en -samenstelling en hoe toeslagschulden zich binnen huishoudens tussen 2012 en 2018 hebben ontwikkeld. We hebben de gegevens van de Belastingdienst over toeslagschulden bij 7 miljoen huishoudens voor de toeslagjaren 2012 tot en met 2017 geanalyseerd.

Conclusies

Toeslagschulden veelal tijdelijk probleem, wel vaak substantieel
Toeslagschulden zijn voor veel huishoudens een tijdelijk probleem. De helft van de huishoudens betaalt zijn toeslagschuld in maximaal 6 weken af, nog eens 33% betaalt de toeslagschuld binnen een jaar terug. Maar voor ruim 555.000 huishoudens (8% van het totaal) zijn toeslagschulden een langdurige kwestie: zij doen er langer dan 2 jaar over om weer zonder toeslagschulden te zijn. Vooral als huishoudens meerdere toeslagschulden tegelijkertijd hebben, duurt het lang voordat zij deze schulden hebben afbetaald. Huishoudens met een inkomen dat ligt tussen het wettelijke minimumloon en 2 keer modaal (circa € 71.000 bruto) en eenpersoonshuishoudens met kinderen doen er het langst over om hun toeslagschulden af te betalen.
Toeslagschulden zijn vaak substantieel van omvang. Voor de meeste huishoudens maakt de toeslagschuld meer dan 10% uit van het

CONCEPT

nettomaandinkomen. Bij ruim een derde van de huishoudens is de gemiddelde toeslagschuld groter dan € 500.

Het kabinet streeft naar vermindering van het aantal terugvorderingen hoger dan € 500. In het hanteren van een absoluut bedrag als grens voor hoge terugvorderingen, zoals bijvoorbeeld € 500, schuilt het gevaar dat de aanpak van toeslagschulden zich niet (alleen) op de meest problematische situaties richt. Dit onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat huishoudens met hoge inkomens ook te maken krijgen met hoge terugvorderingen en dat ze deze alweer snel terugbetalen.

Teveel ontvangen toeslagen worden op verschillende momenten teruggevorderd

Het werken met voorschotten die gedurende het jaar kunnen wijzigen, vergroot het risico dat de burger zijn financiële situatie niet goed kan overzien. Huishoudens kunnen immers gedurende het jaar te maken krijgen met verlagingen van de uitbetalingen van toeslagen. In onze onderzoeksperiode gebeurde dat 4,7 miljoen keer bij de 6,9 miljoen huishoudens in ons onderzoek. Ook kan het werken met voorschotten betekenen dat huishoudens al gedurende het jaar (een deel van) eerder ontvangen toeslagvoorschotten moeten terugbetalen. Dat gebeurde 7,8 miljoen keer. Bovendien kunnen huishoudens tot enkele jaren ná het ontvangen van een toeslag terugvorderingen krijgen. In onze onderzoeksperiode hebben huishoudens 15 miljoen keer na afloop van het toeslagjaar te horen gekregen dat ze bedragen moeten terugbetalen. Zo'n 3,8 miljoen keer kwam dat bericht pas 2 tot 4 jaar ná het toeslagjaar.

CONCEPT

Geen duidelijke afname in aantal en hoogte terugvorderingen per huishouden

Het kabinet heeft als doel om 'de aantallen en percentages terugvorderingen substantieel en structureel te verlagen, met name als het gaat om hoge terugvorderingen' (Financiën, 2018b). De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren maatregelen getroffen die tot minder en minder hoge terugvorderingen zouden moeten leiden. De cijfers van het kabinet over definitieve *terugvorderingen* laten geen eenduidig beeld zien. Ook uit onze eigen analyse van terugvorderingen (zowel in de voorschotfase als definitief) voor de periode 2012-2017 blijkt vooralsnog geen eenduidig beeld. Als we *per huishouden* kijken, zien we tot en met 2015 een toename in het aantal en de hoogte van terugvorderingen. In 2016 en 2017 zien we een positieve ontwikkeling: aantal en hoogte nemen af. Of de positieve ontwikkeling in 2017 daadwerkelijk doorzet, wordt pas duidelijk als voor dat jaar alle toeslagen definitief zijn gemaakt.

Informatie over terugvorderingen van toeslagen zonder zicht op gevolgen voor huishoudens

Het parlement ontvangt tot nu toe wel informatie over terugvorderingen van toeslagen. Maar deze informatie is niet op het niveau van huishoudens en laat ook niet zien in welke mate toeslagschulden voor deze huishoudens een langdurig en substantieel probleem zijn. Daardoor ontbreekt het het parlement aan antwoorden op vragen als:

- Hoe vaak hebben huishoudens een periode met een toeslagschuld?
- Hoe lang duurt zo'n periode van toeslagschuld?
- Hoe groot is de toeslagschuld van huishoudens en welk deel van het inkomen maakt die schuld uit?
- Welke soorten huishoudens hebben met (relatief) hoge en langdurige toeslagschulden te maken?

CONCEPT

- Hoeveel huishoudens krijgen al in de voorschotfase te maken met veranderingen in de hoogte van hun toeslagen?

Deze informatie heeft het parlement nodig bij de beoordeling van het beleid op het terrein van toeslagen.

Aanbevelingen

Het kabinet wil substantiële en structurele toeslagschulden bij huishoudens zoveel mogelijk voorkomen en bestrijden. We bevelen het kabinet aan zich bij de aanpak ervan niet uitsluitend te laten leiden door de hoogte van individuele terugvorderingen van toeslagen, maar ook door de duur van de toeslagschuld op het niveau van huishoudens en de relatieve hoogte van de toeslagschuld ten opzichte van het huishoudinkomen. Dat draagt bij aan een integraal zicht op risicogroepen.

We bevelen het kabinet aan bij zijn reactie op het Interdepartementale beleidsonderzoek Toeslagen, dat later in 2019 aan het parlement gestuurd zal worden, het perspectief van het huishouden te betrekken bij het beoordelen van de gevolgen van toeslagen voor de financiële situatie van burgers. Dit kan helpen om de juiste maatregelen te treffen om het systeem van toeslagen zo nodig aan te passen.

We bevelen daarnaast het kabinet aan de beleidsinformatie aan het parlement over toeslagen en terugvorderingen te verrijken met informatie op het niveau van het huishouden en over financiële gevolgen gedurende de gehele looptijd van de toeslag vanaf het moment van toekenning van de voorlopige toeslag tot de definitieve vaststelling. Met deze verrijkte informatie kan het parlement het beleid op het terrein van toeslagen beter beoordelen.

CONCEPT

PM Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

CONCEPT

1 Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding voor onderzoek naar toeslagschulden

Toeslagen —huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget en zorgtoeslag — zijn financiële regelingen die het inkomen van huishoudens aanvullen. Jaarlijks ontvangen ruim 6 miljoen huishoudens één of meer toeslagen als tegemoetkoming in de kosten van de zorgverzekering, het huurhuis of de kinderen. Voor huishoudens met een inkomen lager dan het wettelijk minimumloon maken toeslagen gemiddeld 13% van het nettomaandinkomen uit, voor de hogere inkomensgroepen ligt dat percentage tussen de 2 en 5%.[i] De begrote uitgaven in 2019 voor de 4 toeslagen samen bedragen circa € 14,5 miljard.[ii]

Of en hoeveel toeslagen huishoudens ontvangen hangt af van het huishoudinkomen en de voorwaarden die voor de toeslagen gelden (zie figuur 1). De Belastingdienst betaalt de toeslagen maandelijks uit in de vorm van een voorschot. Na afloop van het toeslagjaar bepaalt de Belastingdienst de definitieve hoogte van het toeslagbedrag, wordt dat bedrag zo nodig aangevuld en wordt het bedrag dat eventueel te veel is ontvangen, teruggevorderd. Huishoudens die te veel toeslag hebben ontvangen, kunnen een *toeslagschuld* krijgen. Per 30 juni 2018 stond er bij de Belastingdienst in totaal voor € 1,4 miljard aan terugvorderingen van toeslagen uit. De zorgtoeslag kende de meeste terugvorderingen: ruim 1,3 miljoen (Financiën, 2018d).

Verschillende instanties wijzen erop dat het systeem van toeslagen waarbij gewerkt wordt met voorschotten een risico vormt voor het ontstaan van schulden bij huishoudens. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving en de Nationale Ombudsman

CONCEPT

noemen bijvoorbeeld dat het verstrekken van een voorschot — vooral voor mensen met wisselende inkomens — tot financiële onzekerheid leidt (RVS, 2017) en kan leiden tot financiële problemen (Nationale Ombudsman, 2019). Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid concludeert dat het aanvragen van toeslagen zo complex is geworden dat sommige huishoudens hierdoor problemen ervaren, vooral in onzekere tijden zoals bij baanverlies, echtscheiding of schulden (WRR, 2017). Toeslagen kunnen dus het bij-effect hebben dat ze bijdragen aan de financiële onzekerheid van huishoudens, terwijl ze bedoeld zijn als inkomensondersteuning.

CONCEPT

De 4 toeslagen en hun belangrijkste kenmerken

Huurtoeslag (HT)	Wat	Bijdrage in kosten van huurwoning
	Voor	Huishoudens die een woning huren
	Belangrijkste voorwaarden	Huurwoning is zelfstandige woonruimte; huurder en ook toeslagpartner staan bij gemeente ingeschreven op woonadres
	Hoogte toeslag	Afhankelijk van hoogte inkomen en huur (niet hoger dan huurgrens) en van samenstelling huishouden
	Inkomensgrens	Max € 22.700 (alleenstaand zonder AOW), max € 30.825 (met partner zonder AOW), bij AOW beide bedragen € 25 lager
	Vermogensgrens	Max € 30.360 (alleenstaand), max € 60.720 (met partner)
Kinderopvang-toeslag (KoT)	Wat	Tegemoetkoming in kosten van kinderopvang
	Voor	Ouders die gebruikmaken van geregistreerde kinderopvang
	Belangrijkste voorwaarden	Ouders kunnen niet alle dagen zelf voor hun kind zorgen vanwege arbeid, studie of traject om aan werk te komen
	Hoogte toeslag	Afhankelijk van hoogte inkomen, aantal kinderen, aantal opvanguren (met maximum), het aantal gewerkte uren (van de minst werkende partner), uurtarief opvang (met maximum)
	Inkomensgrens	Geen
	Vermogensgrens	Geen
Kindgebonden budget (KgB)	Wat	Bijdrage in kosten voor kinderen tot 18 jaar
	Voor	Alle huishoudens met kinderen tot 18 jaar
	Belangrijkste voorwaarden	Huishouden komt (ook) in aanmerking voor de kinderbijslag
	Hoogte toeslag	Afhankelijk van hoogte inkomen, aantal en leeftijd kinderen, alleenstaande ouder of niet
	Inkomensgrens	Maximum afhankelijk van aantal en leeftijd kinderen, alleenstaande ouder of niet
	Vermogensgrens	Max € 114.776 (alleenstaand), max € 145.136 (met partner)
Zorgtoeslag (ZT)	Wat	Bijdrage in kosten van Nederlandse zorgverzekering
	Voor	Alle huishoudens
	Belangrijkste voorwaarden	Nederlandse zorgverzekering afgesloten
	Hoogte toeslag	Afhankelijk van inkomen huishouden
	Inkomensgrens	Max € 29.562 (alleenstaand), € 37.885 (met partner)
	Vermogensgrens	Max € 114.776 (alleenstaand), max € 145.136 (met partner)

Figuur 1: Overzicht van de 4 toeslagen bij de Belastingdienst

De bestaande informatie van het kabinet geeft geen beeld van de gevolgen van het terugvorderen per *huishouden.* Dat doen wij in ons onderzoek wel.

Waarom het perspectief van het huishouden?
De bestaande informatie van het kabinet betreft informatie over het aantal en het bedrag aan verleende toeslagen en terugvorderingen. Maar toeslagen zijn bedoeld voor huishoudens. Het zijn ook de huishoudens die de (financiële) gevolgen ervaren als ze een toeslag geheel of gedeeltelijk moeten terugbetalen. Binnen een huishouden kan meer dan één persoon een toeslag aanvragen en een huishouden kan te maken krijgen met meer dan één terugvordering, voor meer dan één toeslag. Daarom is het logisch om op het niveau van huishoudens de financiële onzekerheid als gevolg van toeslagen in kaart te brengen. Door naar al deze aspecten te kijken ontstaat een integrale blik op de werking van het systeem van toeslagen voor huishoudens. Het wordt daardoor bijvoorbeeld duidelijk hoeveel huishoudens structureel toeslagen moeten terugbetalen en of, conform de ambitie van het kabinet, aantal en omvang van terugbetalingen over de jaren afneemt.

We hebben voor dit onderzoek *toeslagschuld* gedefinieerd als het te veel ontvangen toeslagbedrag dat een huishouden moet terugbetalen en waarvoor het een terugvordering ontvangt van de Belastingdienst.[iii] Zolang er één of meer terugvorderingen lopen bij een toeslagontvanger of diens toeslagpartner, heeft het huishouden waar de toeslagontvanger deel van uitmaakt, een toeslagschuld.

Met ons rapport bieden we inzicht in welke huishoudens toeslagschulden hebben. We laten voor de 4 toeslagen tezamen zien hoeveel huishoudens toeslagschulden hebben, hoe de hoogte, duur en stapeling van toeslagschulden samenhangt met het huishoudinkomen en -samenstelling en hoe toeslagschulden binnen huishoudens zich tussen 2012 en 2018 hebben ontwikkeld.

1.2 Hoe ontstaan toeslagschulden?

In veel gevallen hoeven huishoudens maar één keer een toeslag aan te vragen waarna de Belastingdienst die toeslag voor de jaren erna

CONCEPT

als het ware automatisch verlengt. Al in het jaar waarin de toeslag in de vorm van een voorschot wordt uitgekeerd, kan de situatie van het huishouden veranderen: iemand kan meer gaan verdienen, de kinderen gaan niet meer naar de opvang, of partners gaan trouwen. Op dat moment kunnen toeslagontvangers, ook gedurende het jaar, een wijziging doorgeven aan de Belastingdienst. De Belastingdienst houdt de laatste jaren actiever in de gaten of het recht op toeslagen wijzigt, om te voorkomen dat huishoudens aan het eind van het toeslagjaar een groot bedrag terug moeten betalen (zie kader voor een voorbeeld).

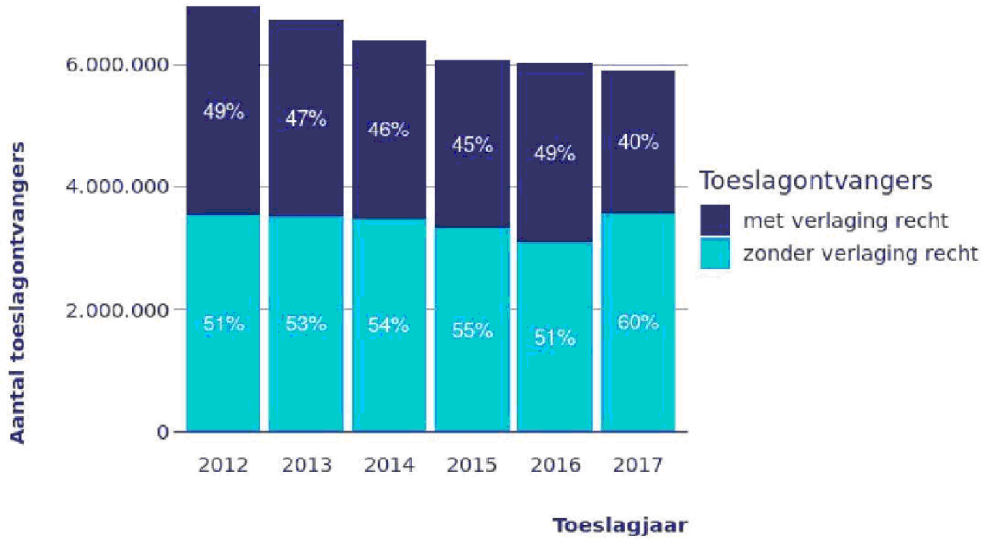
Massaal Automatisch Continueren

Jaarlijks voert de Belastingdienst vóór het begin van het nieuwe toeslagjaar de actie Massaal Automatisch Continueren (MAC) uit. Dan wordt voor de meerderheid van de toeslagbetrokkenen een actueel inkomen op basis van de beschikbare inkomensgegevens geschat en aan de hand hiervan de hoogte van het voorschot in het nieuwe toeslagjaar. De bedoeling hiervan is dat de toeslagontvanger het voorschot krijgt waarop hij recht heeft en hoge terugvorderingen na afloop zoveel mogelijk worden voorkomen. De ontvanger krijgt een brief of wordt er via het portaal *Mijn Toeslagen* op gewezen dat het inkomen is aangepast. Als hij akkoord is, hoeft hij niets te doen. Zo niet, dan kan hij zelf een wijziging doorgeven (Financiën, 2018e). Inmiddels wordt op deze manier voor 70% van de toeslagontvangers het inkomen aangepast bij de jaarovergang.

Wanneer blijkt dat wijzigingen in de situatie van het huishouden gevolgen hebben voor het recht op toeslagen, past de Belastingdienst het maandelijkse toeslagbedrag voor de rest van het jaar aan. Voor de toeslagjaren 2012-2017 is per toeslagjaar gemiddeld bij 46% van de toeslagontvangers het toeslagrecht verlaagd nadat het was toegekend (zie figuur 2). Als we alle toeslagjaren 2012-2017 samen nemen, heeft 74% van de mensen die in die periode een toeslag heeft ontvangen, minstens één keer te maken gekregen met een verlaging van het toeslagrecht.

CONCEPT

Bij ongeveer de helft van de toeslagontvangers is de toeslag verlaagd

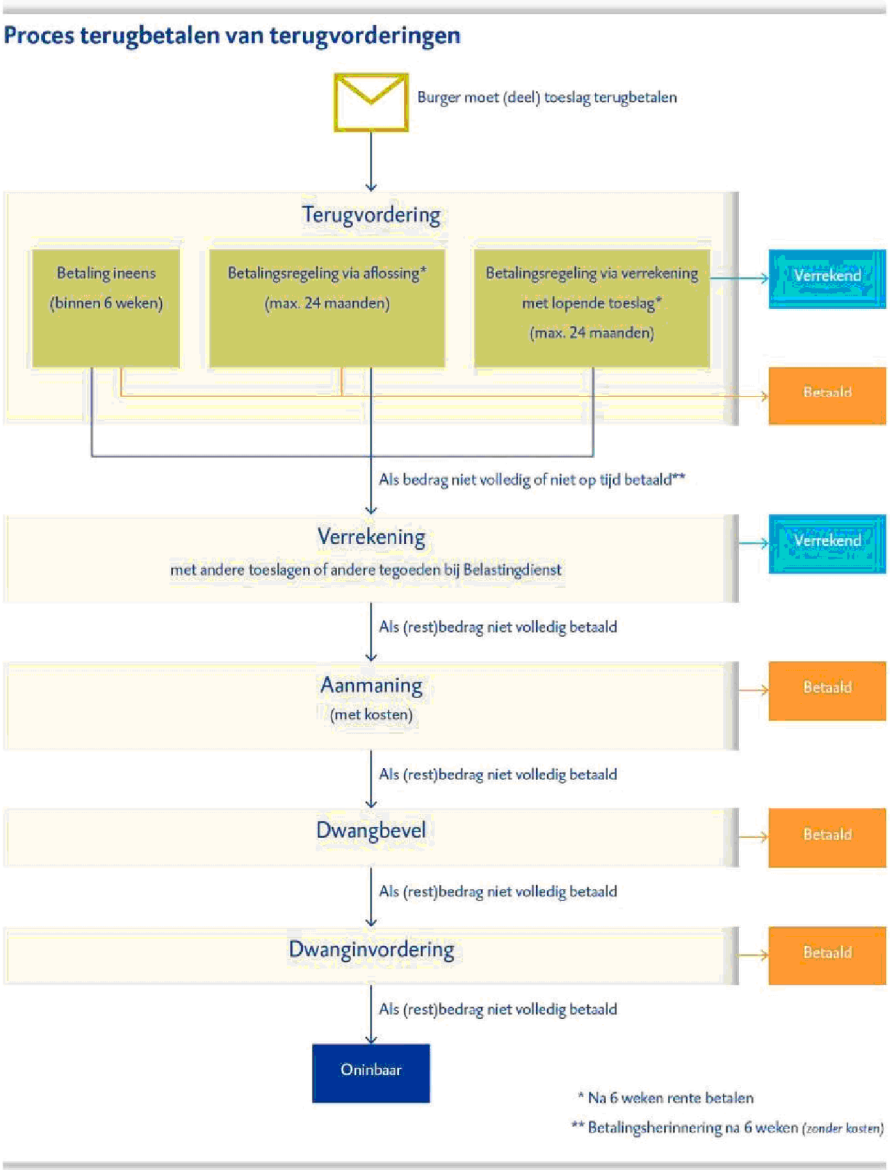


Figuur 2 Aantal toeslagontvangers met verlaging toeslagrecht
Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

Het kan in deze gevallen ook zijn dat een huishouden al meer geld heeft ontvangen dan waar het dat jaar recht op heeft. In dat geval moet het te veel ontvangen bedrag terugbetaald worden.

Er zijn verschillende manieren waarop huishoudens hun toeslagschulden kunnen voldoen. In eerste instantie kunnen huishoudens de toeslagschuld binnen 6 weken terugbetalen. Huishoudens kunnen er ook voor kiezen om een betalingsregeling van maximaal 24 maanden aan te gaan waarin ze de toeslagschuld in delen terugbetalen. Daarnaast zijn er verschillende manieren om de toeslagschuld te voldoen waarbij huishoudens het verschuldigde bedrag niet direct terugbetalen, maar het bedrag ingehouden wordt op nog lopende toeslagen of dezelfde toeslagsoort een jaar later (verrekenen). In figuur 3 beschrijven we de belangrijkste stappen in het proces van het terugbetalen van terugvorderingen.[iv]

CONCEPT



Figuur 3 Proces terugbetalen van een terugvordering

1.3 Beleidsaanpak van toeslagschulden

Er is een aantal bewindspersonen betrokken bij het toeslagenbeleid. De *beleidsmatige* verantwoordelijkheid ligt bij 3 ministers: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor de huurtoeslag, de minister van

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor de zorgtoeslag. De staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijk voor de *uitvoering* van de toeslagregelingen via het organisatieonderdeel Belastingdienst/Toeslagen (verder: Belastingdienst).

Voor de aanpak van toeslagschulden zijn 2 ontwikkelingen relevant: ten eerste het algemene schuldenbeleid en ten tweede de verbeteringen in de uitvoering van het toeslagenbeleid. Het kabinet wil dat meer mensen uit de schulden komen en heeft in mei 2018 de Brede Schuldenaanpak gepresenteerd (SZW, 2018b). Volgens het actieplan kunnen problematische schulden voorkomen worden als burgers minder en minder vaak te veel ontvangen toeslag hoeven terug te betalen aan de overheid.

De Belastingdienst voert de toeslagregelingen uit en doet dat volgens de regels van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De Belastingdienst streeft ernaar om het voor ontvangers zo makkelijk mogelijk te maken om een goede aanvraag te doen door middel van dienstverlening. Zo kunnen burgers die extra hulp nodig hebben, om hulp vragen bij de Belastingtelefoon. Daarnaast signaleert de Belastingdienst tijdig vergissingen of bewust misbruik door toeslagontvangers. Sinds 2012 streeft de Belastingdienst er steeds meer naar om ook gedurende het jaar toezicht te houden en zo nodig bij te sturen. Het doel hiervan is de kans te verkleinen dat huishoudens een hoge toeslagschuld opbouwen.

In reactie op de tweede evaluatie van de Awir in 2017 (Financiën, 2017b) geeft het kabinet aan de ambitie te hebben om 'de aantallen en percentages terugvorderingen substantieel en structureel te

CONCEPT

verlagen, met name als het gaat om hoge terugvorderingen.' (Financiën, 2018b). Het kabinet geeft ook aan op 2 manieren te willen werken aan verbeteringen van het toeslagenstelsel.

- Allereerst zal de wijze van uitvoeren van de toeslagen (verder) verbeterd worden en wordt een aantal specifieke verbeteringen rond de kinderopvangtoeslag doorgevoerd, die mogelijk later ook bij de andere toeslagen worden toegepast.
- Ten tweede kondigt het kabinet aan een onderzoek te starten 'naar de mogelijkheden om nadelen van de voorschotsystematiek structureel te verminderen.' Dat Interdepartementaal onderzoek (IBO) wordt momenteel uitgevoerd. Het doel van het IBO is verbeteringen binnen de toeslagensystematiek in kaart te brengen en met alternatieven voor de huidige systematiek te komen.

Daarnaast wil de staatssecretaris van SZW maatregelen treffen om de situaties waarin er beslag wordt gelegd op bezittingen van mensen met schulden, beter te regelen. Het inkomensdeel waarop geen beslag wordt gelegd – de zogeheten beslagvrije voet - wordt op dit moment vaak te laag vastgesteld, waardoor mensen onder het bestaansminimum komen dat op hen van toepassing is, en hun (schulden-)problemen verergeren. Het invoeren van deze maatregelen is met 2 jaar uitgesteld tot tenminste 2021. Wel heeft de staatssecretaris recent aangekondigd met spoedmaatregelen te komen om mensen met schulden te helpen (SZW, 2019).

CONCEPT

1.4 Doelstelling, onderzoeksvragen en -aanpak

Er gebeurt veel rondom toeslagen. In het publieke debat is er de laatste tijd vaak aandacht voor het risico dat toeslagschulden individuele huishoudens in (verdere) financiële problemen brengen. Daarnaast heeft het kabinet de afgelopen tijd diverse maatregelen getroffen om het aantal en de hoogte van terugvorderingen van toeslagen terug te dringen.

De cijfers over toeslagen die tot nu toe bekend zijn, hebben betrekking op individuele toeslagen voor individuele toeslagontvangers. Dat betekent dat niet bekend is wat de situatie is voor huishoudens: welke toeslagschulden hebben huishoudens, hoe hoog zijn deze en hoe lang lopen ze? Met dit onderzoek bieden we inzicht in hoe het terugbetalen van toeslagen uitwerkt bij huishoudens die toeslagen ontvangen, door de volgende vraag te beantwoorden:

Hoeveel huishoudens hebben langdurig toeslagschulden en hangt de duur samen met de hoogte van de toeslagschulden, het aantal toeslagen waarover schulden zijn ontstaan en huishoudkenmerken?

We kijken per huishouden naar de hoogte, de duur, de stapeling en de opeenvolging van toeslagschulden. We brengen dit voor meerdere opeenvolgende jaren en voor alle toeslagen tegelijk in kaart. Om de *hoogte* van de toeslagschulden vast te stellen kijken we niet alleen naar het absolute bedrag, maar ook naar de grootte van de toeslagschulden ten opzichte van het inkomen van een huishouden. Zo kunnen we vaststellen in hoeverre toeslagschulden voor huishoudens een probleem zijn en hoe vaak dit tijdelijke of langdurige problemen zijn. Verder kijken we of we ontwikkelingen zien in aantallen en hoogte van toeslagschulden in onze onderzoeksperiode.

We hebben voor dit onderzoek de gegevens geanalyseerd van de Belastingdienst over 27,6 miljoen verlagingen van toeslagrecht bij 7 miljoen huishoudens in de periode 2012- 2017. We hebben gegevens gebruikt van alle toeslagontvangers die in deze jaren een toeslag hebben ontvangen, en die ten minste een keer te maken

CONCEPT

hebben gehad met verlaging van hun recht op toeslag. Het gaat om data over:

- besluiten tot verlagingen van het toeslagrecht en terugvorderingen, inclusief de daaraan gekoppelde gegevens over voorlopige en definitief toegekende toeslagen. De beslissingen van de Belastingdienst over recht en hoogte van toeslagen en het overgaan tot terugvordering van toeslagen hebben we in dit onderzoek als vertrekpunt genomen en verder niet inhoudelijk beoordeeld.
- kenmerken van toeslagaanvragers, en hun eventuele toeslagpartners, op basis waarvan wij (toeslag-)*huishoudens* hebben geconstrueerd en op basis waarvan wij kenmerken hebben bepaald van die huishoudens. Ook hier zijn we uitgegaan van de gegevens die daarover bij de Belastingdienst bekend zijn.

In dit onderzoek kijken we *niet* naar:

- het niet-gebruik van toeslagen. Niet-gebruik betekent dat mensen geen toeslag ontvangen terwijl ze er wel voor in aanmerking zouden komen als ze een aanvraag zouden doen (Tempelman e.a., 2011);[v]
- huishoudens die in de onderzochte periode *niet* ten minste één keer te maken hebben gehad met een verlaging van hun toeslag;
- het eventuele effect van toeslagschulden op het ontstaan of verergeren van een risicovolle of problematische schuldsituatie, of het aandeel van toeslagschulden in de totale schuldsituatie (zowel publiek als privaat) van toeslagontvangers en hun toeslagpartners.

Een uitgebreide methodologische verantwoording is beschikbaar op www.rekenkamer.nl.

CONCEPT

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 hebben we in kaart gebracht wat de hoogte is van de toeslagschulden van huishoudens en hoe lang ze die toeslagschulden hebben. Ook beschrijven we hoe de hoogte, duur en stapeling van toeslagschulden samenhangen met het huishoudinkomen en de huishoudsamenstelling. In hoofdstuk 3 lichten we toe op welke manieren en momenten een huishouden te maken kan krijgen met wijzigingen in het toeslagrecht en het moeten terugbetalen van (delen van) toeslagen. Daarna gaan we in hoofdstuk 4 in op de vraag of het doel van het kabinet om het aantal en de omvang van terugvorderingen te verlagen, zichtbaar is in de ontwikkelingen in de afgelopen jaren. In hoofdstuk 5 bespreken we de informatievoorziening aan het parlement over toeslagschulden.

CONCEPT

2 Toeslagschulden van huishoudens

2.1 Conclusie

Toeslagschulden zijn voor veel huishoudens een tijdelijk probleem. De helft van de huishoudens betaalt zijn toeslagschuld in maximaal 6 weken af, nog eens 33% betaalt de toeslagschuld binnen een jaar terug. Voor ruim 555.000 huishoudens (8% van het totaal) zijn toeslagschulden een langdurige kwestie: zij doen er langer dan 2 jaar over om weer zonder toeslagschulden te zijn. Vooral als huishoudens meerdere toeslagschulden tegelijkertijd hebben, duurt het lang voordat zij deze schulden hebben afbetaald. Huishoudens met een inkomen dat ligt tussen het wettelijke minimumloon (hierna: minimum) en 2 keer modaal en eenpersoonshuishoudens met kinderen doen er het langst over om hun toeslagschulden af te betalen.
Toeslagschulden zijn vaak substantieel van omvang. Voor de meeste huishoudens maakt de toeslagschuld meer dan 10% uit van het nettomaandinkomen. Bij ruim een derde van de huishoudens is de gemiddelde toeslagschuld groter dan € 500.

In het hanteren van een absoluut bedrag als grens voor hoge terugvorderingen, zoals € 500 (zie § 4.2), schuilt het gevaar dat de aanpak van toeslagschulden zich niet (alleen) op de meest problematische situaties richt. Dit onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat huishoudens met hoge inkomens ook te maken krijgen met hoge terugvorderingen en dat ze deze alweer snel terugbetalen.

In dit hoofdstuk beschrijven we:

- hoe hoog de toeslagschulden van huishoudens zijn (§ 2.2);
- hoe lang huishoudens toeslagschulden hebben (§ 2.3);
- welke specifieke groepen huishoudens er langer over doen om toeslagschulden terug te betalen (§ 2.4);

CONCEPT

- welke samenhang er is tussen hoogte, duur en stapeling van toeslagschulden van huishoudens (§ 2.5).

2.2 Hoogte van toeslagschulden

Een huishouden dat te veel toeslagen heeft ontvangen, moet het te veel ontvangen bedrag terugbetalen. Deze toeslagschuld kan bestaan uit één of meer terugvorderingen. Een toeslagschuld loopt zolang een huishouden één of meer openstaande terugvorderingen heeft.

We hebben in dit onderzoek op 3 manieren gekeken naar de hoogte van toeslagschulden van huishoudens:

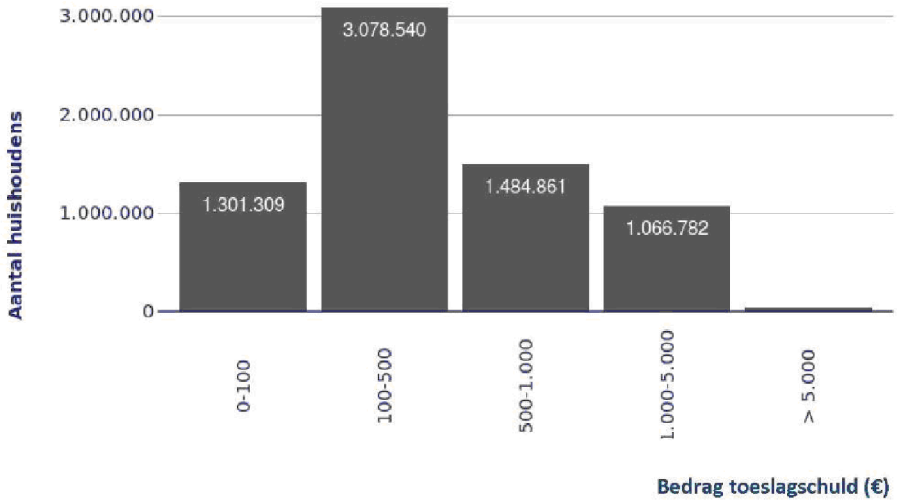
- Wat is het (geld)bedrag aan toeslagschulden van huishoudens (§ 2.2.1)?
- Wat is de relatieve hoogte van toeslagschulden van huishoudens ten opzichte van het inkomen van het huishouden (§ 2.2.2)?
- Welke toeslagsoorten zorgen voor relatief hoge terugvorderingen (§ 2.2.3)?

2.2.1 Bedrag aan toeslagschulden

We hebben de hoogte van de toeslagschuld van huishoudens berekend: het gemiddelde bedrag aan terugvorderingen dat een huishouden in onze onderzoeksperiode heeft ontvangen (figuur 4).

CONCEPT

Van ruim een derde van de huishoudens met een toeslagschuld is die schuld gemiddeld groter dan € 500



Figuur 4 Aantal huishoudens naar gemiddelde hoogte toeslagschuld

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

37% van de huishoudens (2,6 miljoen) heeft een gemiddelde toeslagschuld boven de € 500. 44% van de huishoudens (3,1 miljoen) moet per terugvordering tussen € 100 en € 500 terugbetalen. Bij 19% van de huishoudens (1,3 miljoen) ligt het gemiddelde bedrag aan toeslagschuld onder de € 100. Voor 1% van de huishoudens (45.000 huishoudens) ligt het bedrag aan toeslagschuld hoger dan € 5.000.

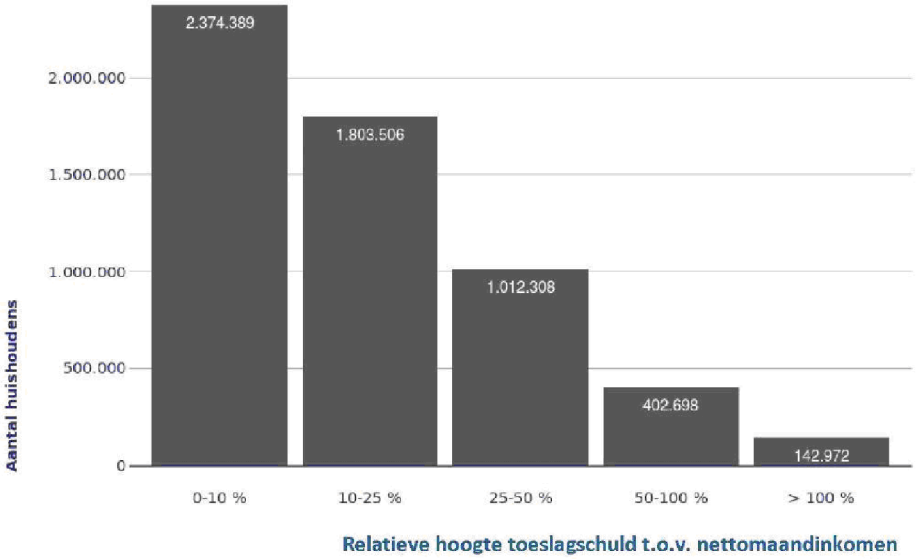
2.2.2 Relatieve hoogte van toeslagschulden

Hoge bedragen aan toeslagschulden kunnen voor huishoudens met hogere inkomens makkelijker te dragen zijn dan voor huishoudens met lagere inkomens. Om die reden hebben we ook de relatieve hoogte van de toeslagschulden van huishoudens bepaald (figuur 5). In dit getal drukken we de hoogte van de toeslagschulden van huishoudens uit in termen van hun nettomaandinkomen. Daarvoor hebben we het nettomaandinkomen genomen op het moment van

CONCEPT

ontvangst van een terugvordering, en bij dat inkomen de toeslagen opgeteld die het huishouden heeft ontvangen.[vi]

Bij meer dan de helft van de huishoudens is de toeslagschuld groter dan 10% van het nettomaandinkomen



Figuur 5 Aantal huishoudens naar relatieve hoogte toeslagschuld
Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

Bij 41% van de huishoudens is het bedrag aan toeslagschuld kleiner dan 10% van hun nettomaandinkomen. Voor de andere huishoudens (59%) is de toeslagschuld dus substantieel. Bij 31% van de huishoudens ligt de toeslagschuld tussen 10% en 25% van het nettomaandinkomen en voor nog eens 27% ligt de relatieve omvang van de toeslagschuld hoger. Voor 2% (142.972) van de huishoudens is het bedrag aan toeslagschuld groter dan 100% van het nettomaandinkomen.

In § 2.4 laten we zien hoe de relatieve omvang van de toeslagschuld verschilt tussen huishoudens met hogere en lagere inkomens en tussen huishoudens van verschillende samenstellingen.

1898617 00763

2.2.3 Welke toeslagsoorten zorgen voor relatief hoge terugvorderingen?

De toeslagschulden van een huishouden kunnen bestaan uit terugvorderingen over verschillende toeslagsoorten (huurtoeslag, kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag en zorgtoeslag). We zijn nagegaan van welke toeslagsoorten de terugvorderingen relatief veel bijdragen aan de toeslagschulden van huishoudens. We hebben gekeken hoe hoog de terugvorderingen per toeslagsoort zijn, uitgedrukt in termen van het nettomaandinkomen van deze huishoudens.

Terugvorderingen van de huurtoeslag (43%) en de kinderopvangtoeslag (34%) zijn relatief hoog, wanneer deze worden afgezet tegen het nettomaandinkomen van een huishouden (tabel 1). Voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag ligt de relatieve hoogte van een terugvordering gemiddeld rond 20% van het nettomaandinkomen.

Tabel 1 Relatieve hoogte terugvorderingen ten opzichte van nettomaandinkomen, naar toeslagsoort

Soort toeslag	Relatieve hoogte terugvordering (gemiddelde)	Relatieve hoogte terugvordering (mediaan)	Bedrag terugvordering (in euro's) (gemiddelde)	Bedrag terugvordering (in euro's) (mediaan)
Huurtoeslag	43%	22%	658	318
Kindgebonden budget	20%	10%	428	242
Kinderopvangtoeslag	34%	7%	861	262
Zorgtoeslag	17%	10%	327	185

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

De kinderopvangtoeslag kent de hoogste terugvorderingen in termen van (absolute) bedragen. Dat is niet vreemd gezien het feit dat de toegekende bedragen van de kinderopvangtoeslag ook het

CONCEPT

hoogst zijn vergeleken met de toekenningen voor de andere toeslagen.[vii] Relatief gezien (in verhouding tot het huishoudinkomen) zijn de terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag niet het hoogst; dan zijn die van de huurtoeslag hoger. Als we kijken naar wat voor de helft van de huishoudens het geval is (de mediaan) [viii], zijn de terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag zelfs het laagst (7%) vergeleken met de andere 3 toeslagen.

2.3 Duur van toeslagschulden

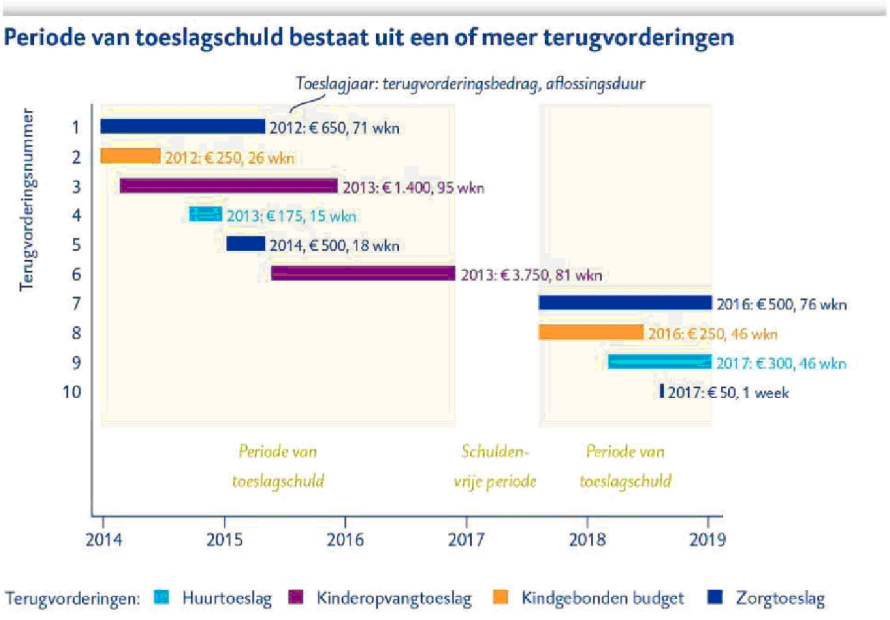
Een toeslagschuld loopt zolang voor een huishouden ten minste één terugvordering van te veel ontvangen toeslagen openstaat.
We zijn nagegaan:

- hoe vaak huishoudens een toeslagschuld hebben (§ 2.3.1);
- hoe lang huishoudens erover doen om hun toeslagschulden te voldoen (§ 2.3.2).

2.3.1 Hoe vaak hebben huishoudens toeslagschulden?

Om te kunnen bepalen hoe lang huishoudens erover doen om hun toeslagschulden te voldoen, hebben we per huishouden eerst het aantal perioden van toeslagschuld bepaald. Daarmee bedoelen we de periode waarin een huishouden een of meer terugvorderingen moet terugbetalen, waarbij we rekening houden met de mogelijkheid dat de looptijden van verschillende terugvorderingen elkaar (gedeeltelijk) kunnen overlappen. We lichten dit in figuur 6 voor een denkbeeldig huishouden toe.

CONCEPT



Figuur 6 Periode van toeslagschuld van een huishouden (voorbeeld)

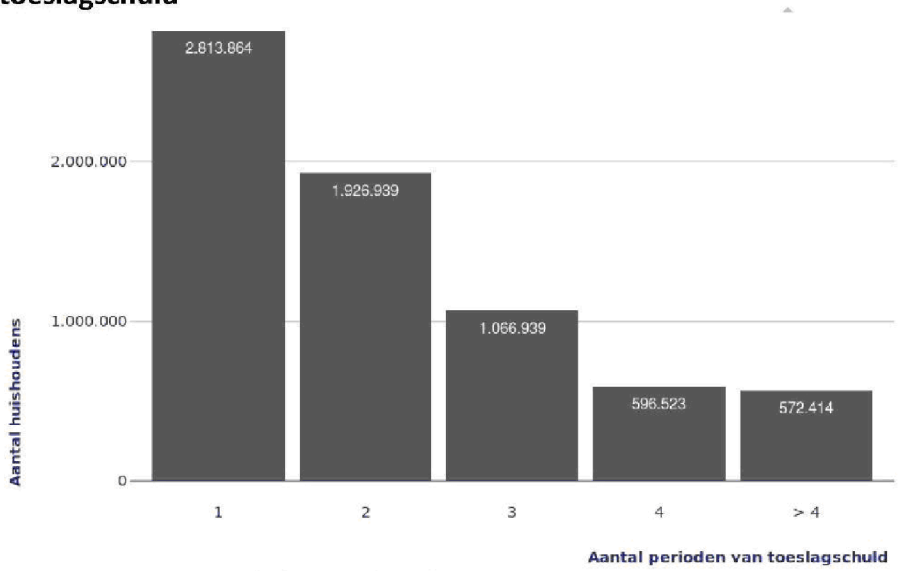
Figuur 6 laat de situatie zien van een denkbeeldig huishouden met 2 perioden van toeslagschuld.

- De eerste periode van toeslagschuld loopt van 2014 tot eind 2016. In deze periode heeft dit huishouden in totaal 6 terugvorderingen. Doordat de looptijden van de verschillende terugvorderingen elkaar deels wel en deels niet overlappen, duurt de periode van toeslagschuld langer dan de terugvordering met de langste looptijd die in deze periode valt.
- De tweede periode van toeslagschuld loopt van 2017 tot 2019. In deze periode heeft dit huishouden 4 terugvorderingen en de duur van de tweede periode van toeslagschuld is korter dan de eerste. Deze tweede periode van toeslagschuld duurt net zo lang als de looptijd van de langst openstaande terugvordering.

CONCL

Van de 7 miljoen huishoudens die voor de toeslagjaren 2012-2017 een terugvordering hebben ontvangen, heeft 40% (2,8 miljoen huishoudens) 1 keer een periode van toeslagschuld meegemaakt. De andere 60% van de huishoudens (4,2 miljoen) heeft 2 keer of vaker een toeslagschuld gehad (figuur 7).

De meeste huishoudens hebben meer dan 1 periode van toeslagschuld



Figuur 7 Aantal perioden van toeslagschuld per huishouden

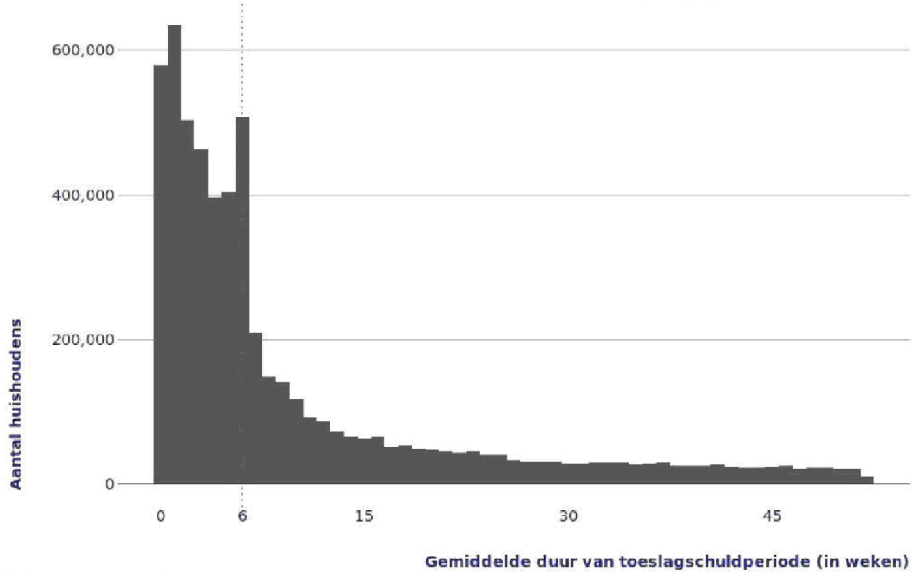
Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

Als we verder inzoomen op de toeslagschuld van huishoudens, zien we dat deze voor de meeste huishoudens (62%) bestaat uit 1 terugvordering tegelijk.[ix] 22% van de huishoudens had 2 terugvorderingen tijdens een periode van toeslagschuld en bij 7% van de huishoudens ging het om 3 terugvorderingen. Voor 9% van de huishoudens (616.000) bevatte hun periode van toeslagschuld uit 4 of meer terugvorderingen.

2.3.2 Hoe lang hebben huishoudens een toeslagschuld?

We hebben per huishouden de gemiddelde duur van de periode(n) van toeslagschuld bepaald: de gemiddelde lengte van de periode(n) waarin een huishouden een of meer terugvorderingen moet terugbetalen (figuur 8). Bij de bepaling van de duur van deze periode houden we rekening met de mogelijkheid dat een huishouden verschillende terugvorderingen tegelijkertijd moet terugbetalen en dat de looptijden van die terugvorderingen elkaar (gedeeltelijk) kunnen overlappen.

Toeslagschulden duren voor de helft van de huishoudens maximaal 6 weken



Figuur 8 Aantal huishoudens naar de duur van de periode van toeslagschuld

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

Voor 48% van de huishoudens duurt een periode van toeslagschuld maximaal 6 weken.[x] Dat kan te maken hebben met het feit dat huishoudens hun schuld willen betalen vóór het aflopen van de eerste terugbetaaltermijn van terugvorderingen, die op 6 weken

ligt. Nog eens 33% betaalt de toeslagschuld binnen een jaar terug.[xi] Voor de meeste huishoudens is het hebben van toeslagschuld(-en) dus een tijdelijke zaak. Voor ruim 555.000 huishoudens (8% van het totaal) zijn toeslagschulden een langdurige kwestie: zij doen er langer dan 2 jaar over om weer zonder toeslagschulden te zijn.[xii]

2.4 Groepen van huishoudens met langdurige toeslagschulden

Het ene huishouden heeft recht op meer en hogere toeslagen dan het andere. We hebben gekeken of er verschil is in de duur van toeslagschulden tussen verschillende groepen huishoudens.

We zijn nagegaan of de verschillen in de duur van toeslagschulden mogelijk verband houden met de hoogte van het inkomen en met de samenstelling van het huishouden (een-, twee- of meerpersoonshuishouden, wel of geen kinderen). Zowel huishoudinkomen als huishoudsamenstelling zijn in de huidige toeslagensystematiek bepalend voor de toeslagen die huishoudens ontvangen. Mogelijk zijn huishoudinkomen en huishoudsamenstelling ook van invloed op de duur van toeslagschulden van huishoudens.

2.4.1 Verdeling naar inkomensklasse huishoudens

Huishoudens met lagere inkomens ontvangen volgens de toeslagensystematiek hogere toeslagbedragen.

We hebben de huishoudens ingedeeld in 4 groepen inkomens en gekeken of we verschillen zien in aantal, stapeling, hoogte en duur van toeslagschulden (tabel 2). Door middel van arcering hebben we in elk van de kolommen van de tabel aangegeven welke inkomensgroep het hoogste gemiddelde had voor het desbetreffende kenmerk van toeslagschuld. Zo heeft bijvoorbeeld

CONCEPT

de inkomensgroep minimum tot modaal het hoogste aantal terugvorderingen (3,8) vergeleken met de andere inkomensgroepen.

Tabel 2 Kenmerken van toeslagschuld naar omvang huishoudinkomen voor toeslagjaren 2012-2017 (gemiddelde)[xiii]

		Omvang huishoudinkomen:			
	Kenmerken:	< Minimum	Minimum-modaal	Modaal-2x modaal	> 2x modaal
Aantal	Terugvordering	2,7	3,8	3,3	3,0
	Terugvordering per periode	1,6	1,8	1,8	1,4
	Perioden van toeslagschuld	1,9	2,5	2,2	1,4
Soorten	Aantal toeslagsoorten	1,4	1,4	1,4	1,1
Hoogte	Bedrag	€ 627	€ 568	€ 632	€ 737
	Relatief	36%	20%	16%	12%
Duur	Duur periode	28 weken	30 weken	31 weken	21 weken
	Duur totaal	42 weken	48 weken	47 weken	35 weken

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst; Gearceerd: de hoogste waarde per kenmerk; minimum = wettelijk minimumloon.

Huishoudens met een minimum tot modaal inkomen, en huishoudens met een modaal tot 2 keer modaal inkomen hebben in onze onderzoeksperiode, vergeleken met de andere inkomensgroepen, de langste toeslagschulden (gemiddeld 48 en 47 weken). Bij beide groepen duren de afzonderlijke perioden van toeslagschuld ook ongeveer even lang (gemiddeld 30 en 31 weken). Wel hebben de huishoudens met een minimum tot modaal inkomen meer terugvorderingen (3,8 keer) en vaker (2,5 keer) een periode van toeslagschuld.

Huishoudens met inkomen van 2 keer modaal of meer moeten de hoogste bedragen aan toeslagschuld terugbetalen (€ 737). Relatief gezien ten op zichte van het netto maandinkomen hebben juist de

CONCEPT

huishoudens met de laagste inkomens (een inkomen tussen bijstand en minimum) de grootste toeslagschulden: (36% van het nettomaandinkomen). Deze beide groepen hebben minder lang toeslagschulden (respectievelijk 35 en 42 weken) dan andere huishoudens. De huishoudens met hoogste bedragen aan toeslagschulden doen dus niet het langst over terugbetalen.

Niet de huishoudens met de laagste inkomens hebben dus het vaakst en het langste toeslagschulden, maar juist inkomensgroepen daarboven: de huishoudens met een inkomen tussen het minimum en modaal, en de huishoudens met een inkomen tussen modaal en 2 keer modaal. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat juist deze groepen huishoudens bij een hoger inkomen soms aanzienlijk minder toeslagen ontvangen; hun inkomens liggen boven de drempelwaarde vanaf waar het toeslagrecht wordt afgebouwd (Financiën, 2018a). Kleine afwijkingen tussen het geschatte inkomen vooraf en het gerealiseerde inkomen achteraf leiden leveren dan snel een terugvordering op.
Voor de huishoudens met een inkomen lager dan het minimum lijkt de financiële onzekerheid als gevolg van het gebruik van toeslagen op een ander vlak te liggen. Zij kennen relatief weinig terugvorderingen en perioden van toeslagschuld, maar als ze met een terugvordering te maken krijgen is dit relatief ten opzichte van hun inkomen wel een hoog bedrag.[xiv]

CONCEPT

2.4.2 Verdeling naar samenstelling huishoudens

Huishoudens met kinderen hebben recht op kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. En in een aantal gevallen is het toeslagrecht ruimer voor eenpersoonshuishoudens dan voor twee- of meerpersoonshuishoudens.

We hebben huishoudens ingedeeld in 6 typen, en gekeken of we verschillen zien in aantal, stapeling, hoogte en duur van toeslagschulden (tabel 3). Door middel van arcering hebben we in elk van de kolommen van de tabel aangegeven welk huishoudtype het hoogste gemiddelde had voor het desbetreffende kenmerk van toeslagschuld. Zo heeft bijvoorbeeld de groep eenpersoonshuishoudens met kinderen het hoogste aantal terugvorderingen (5,0) vergeleken met de andere huishoudtypen.

Tabel 3 Kenmerken van toeslagschuld naar samenstelling huishouden voor toeslagjaren 2012-2017 (gemiddelde)[xv]

		Samenstelling huishouden:					
		Eenpersoons		Tweepersoons		Meerpersoons[xvi]	
	Kenmerken:	Met kinderen	Zonder kinderen	Met kinderen	Zonder kinderen	Met kinderen	Zonder kinderen
Aantal	Terugvordering	5,0	2,9	4,6	3,3	3,6	2,7
	Terugvordering per periode	2,4	1,2	2,3	1,7	2,0	1,1
	Perioden van toeslagschuld	2,6	2,1	2,7	2,3	2,1	2,1
Soorten	Aantal toeslagsoorten	2,2	1,3	1,7	1,4	1,5	1,2
Hoogte	Bedrag	€ 1.229	€ 510	€ 910	€ 584	€ 746	€ 486
	Relatief	38%	23%	19%	18%	21%	23%
Duur	Duur periode	38 weken	29 weken	34 weken	26 weken	34 weken	26 weken
	Duur totaal	64 weken	42 weken	56 weken	39 weken	52 weken	41 weken

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst; Gearceerd: de hoogste waarde per kenmerk.

CONCEPT

Eenpersoonshuishoudens met kinderen hebben in onze onderzoeksperiode vergeleken met andere typen huishoudens het langst toeslagschulden: gemiddeld 64 weken. Vergeleken met de andere typen huishoudens hebben ze weliswaar niet het vaakst een periode van toeslagschuld (2,6 keer), maar tijdens een periode van toeslagschuld hebben ze wel van doen met de meeste terugvorderingen (2,4). Ook duren de perioden van toeslagschuld

voor deze huishoudens het langst (38 weken). Zowel absoluut als relatief hebben eenpersoonshuishoudens met kinderen de grootste toeslagschulden. Ze ontvangen ook de meeste toeslagsoorten (gemiddeld 2,2 soorten) vergeleken met de andere huishoudens. Alleen tweepersoonshuishoudens met kinderen hebben net iets vaker dan eenpersoonshuishoudens met kinderen een periode van toeslagschuld (2,7 keer). Zij hebben ook relatief veel terugvorderingen (4,6) en relatief veel terugvorderingen per periode van toeslagschuld (2,3) maar deze perioden duren voor deze huishoudens gemiddeld korter, zodat ze in totaal minder lang toeslagschulden hebben dan eenpersoonshuishoudens met kinderen.

Als we naar deze uitkomsten samengenomen kijken, valt op dat huishoudens met kinderen vaker met terugvorderingen te maken krijgen dan huishoudens zonder kinderen. Een voor de hand liggende verklaring is dat huishoudens met kinderen ook recht hebben op meer toeslagen: 2 van de 4 toeslagen (de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget) zijn immers bedoeld als tegemoetkoming in de kosten van kinderen.

2.5 Samenhang tussen stapeling, hoogte en duur van toeslagschulden

Als huishoudens verschillende keren achtereen een toeslagschuld hebben maar telkens de ene terugvordering afbetalen voordat de volgende ontstaat, bouwt een toeslagschuld niet op. Is er daarentegen sprake van *stapeling* van terugvorderingen (meerdere terugvorderingen tegelijk) dan kan het voor een huishouden lastig worden de verschillende terugvorderingen af te betalen. Mogelijk betekent dit een langere periode van toeslagschuld. De kans op deze stapeling van toeslagschulden is waarschijnlijk groter naarmate een huishouden meer soorten toeslagen ontvangt.

CONCEPT

De duur van toeslagschulden hangt vermoedelijk ook af van de grootte van het bedrag dat een huishouden moet terugbetalen. Kleine bedragen zijn waarschijnlijk sneller terugbetaald dan grote. We hebben daarom ook gekeken naar de samenhang tussen *hoogte* en duur van toeslagschulden.

De samenhang tussen stapeling, hoogte en duur van toeslagschulden hebben we geanalyseerd met behulp van een zogeheten correlatiematrix. Onze bevindingen in de volgende paragrafen zijn gebaseerd op deze matrix, die te vinden is in de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 3.11).

2.5.1 Samenhang tussen stapeling en duur van toeslagschulden

We zijn nagegaan of huishoudens met een stapeling van toeslagschulden en verschillende soorten toeslagen langer doen over het terugbetalen van die toeslagschulden.

Hoe vaak huishoudens een periode van toeslagschuld doormaken, blijkt niet samen te hangen met de totale duur van toeslagschuld. Huishoudens hebben vooral langdurig toeslagschulden, als ze veel terugvorderingen tegelijkertijd moeten terugbetalen.

Naarmate een huishouden meer verschillende soorten toeslagen ontvangt, duren de toeslagschulden van het huishouden langer. Er is echter een sterker verband te zien tussen het aantal verschillende soorten toeslagen en het aantal terugvorderingen per huishouden. Dit kan erop duiden dat het ontvangen van veel verschillende toeslagen leidt tot meer terugvorderingen, en meer terugvorderingen tegelijkertijd. Op die manier kan het ontvangen van veel verschillende toeslagen indirect samenhangen met de duur van toeslagschulden.

CONCEPT

2.5.2 Samenhang tussen hoogte en duur van toeslagschulden

Hoe lang een huishouden een toeslagschuld heeft, blijkt samen te hangen met de hoogte ervan. Er is een redelijk sterk verband tussen de hoogte van het bedrag dat moet worden terugbetaald en hoe lang een huishouden toeslagen moet terugbetalen. Ook de snelheid van terugbetalen van toeslagschulden, gemeten aan de gemiddelde duur van de periode van toeslagschuld, hangt samen met de hoogte van de teruggevorderde bedragen.

Hoge bedragen aan toeslagschulden kunnen voor huishoudens met hogere inkomens makkelijker te dragen zijn dan voor huishoudens met lagere inkomens. Daarom hebben we ook de relatieve hoogte van de terug te betalen bedragen bepaald ten opzichte van het maandinkomen, en gekeken hoe deze relatieve hoogte van toeslagschulden samenhangt met de looptijd van toeslagschulden van huishoudens.

Er is een positief verband tussen de relatieve hoogte van de terug te betalen bedragen en de totale tijd dat een huishouden toeslagschulden heeft. Ook is er een positief verband tussen de relatieve hoogte van de toeslagschuld en de snelheid van het terugbetalen van toeslagschulden (gemeten aan de gemiddelde duur van de periode van toeslagschuld).
De relatieve hoogte van de toeslagschuld hangt echter minder sterk samen met de totale duur van de toeslagschulden en met de snelheid van terugbetalen dan dat het (absolute) bedrag van de toeslagschulden dat doet. Mogelijk doen huishoudens die weinig te besteden hebben langer over het terugbetalen van hoge bedragen dan huishoudens met een hoog inkomen, terwijl het verschil in inkomen er weinig toe doet als het om kleine bedragen gaat.. Om dit na te gaan zijn nadere analyses nodig bijvoorbeeld met behulp van multipele regressie analyses.

CONCEPT

2.6 Aanbevelingen over aanpak van toeslagschulden

De staatssecretaris van SZW wil substantiële en structurele toeslagschulden bij huishoudens zoveel mogelijk voorkomen en bestrijden. We bevelen haar aan zich bij de aanpak ervan niet uitsluitend te laten leiden door de hoogte van individuele terugvorderingen van toeslagen, maar ook door de duur van de toeslagschuld op het niveau van huishoudens en de relatieve hoogte van de toeslagschuld ten opzichte van het huishoudinkomen. Dat draagt bij aan een integraal zicht op risicogroepen.

We bevelen het kabinet aan bij zijn reactie op het Interdepartementale beleidsonderzoek Toeslagen, dat later in 2019 aan het parlement gestuurd zal worden, het perspectief van het huishouden te betrekken bij het beoordelen van de gevolgen van toeslagen voor de financiële situatie van burgers.

CONCEPT

3 Ingewikkeldheid toeslagensysteem

3.1 Conclusie

Het werken met voorschotten die gedurende het jaar kunnen wijzigen, vergroot het risico dat de burger zijn financiële situatie niet goed kan overzien. Huishoudens kunnen immers gedurende het jaar te maken krijgen met verlagingen van de uitbetalingen van toeslagen. In onze onderzoeksperiode gebeurde dat 4,7 miljoen keer bij de 6,9 miljoen huishoudens in ons onderzoek. Ook kan het werken met voorschotten betekenen dat huishoudens al gedurende het jaar (een deel van) eerder ontvangen toeslagvoorschotten moeten terugbetalen. Dat gebeurde 7,8 miljoen keer. Bovendien kunnen huishoudens tot enkele jaren ná het ontvangen van een toeslag terugvorderingen krijgen. In onze onderzoeksperiode hebben huishoudens 15 miljoen keer na afloop van het toeslagjaar te horen gekregen dat ze bedragen moeten terugbetalen. Zo'n 3,8 miljoen keer kwam dat bericht pas 2 tot 4 jaar ná het toeslagjaar.

Hierna lichten we toe op welke manieren en momenten een huishouden te maken kan krijgen met wijzigingen in het toeslagrecht en het moeten terugbetalen van (delen van toeslagen):

- terugvordering(en) tijdens het lopende toeslagjaar en tot enkele jaren ná het ontvangen van de toeslagen (§ 3.2.1);
- verlaging van de nog te ontvangen toeslag, zonder dat dit tot een terugvordering leidt (§ 3.2.2);
- vermindering van een terug te betalen bedrag tijdens het lopende toeslagjaar (§ 3.2.3).

CONCEPT

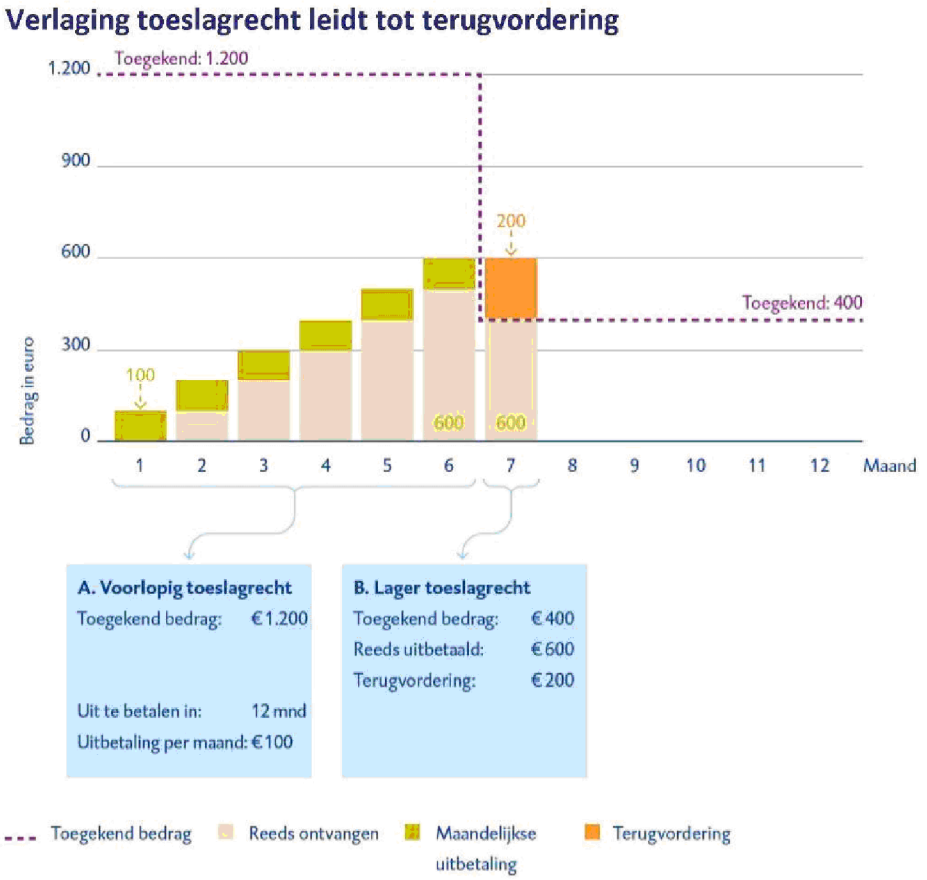
3.2 Gevolgen van verlagingen toeslagrecht

3.2.1 Terugvorderingen

Soms hebben wijzigingen in de situatie van het huishouden gevolgen voor het recht op toeslagen. Voorbeelden van wijzigingen zijn veranderingen in het (verwachte) huishoudinkomen of in de samenstelling van het huishouden, bijvoorbeeld door een huwelijk. In de toeslagjaren 2012-2017 is het toeslagrecht in 27,6 miljoen gevallen verlaagd. Als het toeslagrecht verlaagd wordt nadat het was toegekend en al voorschotten zijn uitbetaald die samen hoger zijn dan het nieuwe (verlaagde) toeslagrecht, krijgt de toeslagontvanger voor dit resterende deel een terugvordering van de Belastingdienst. Dit bedrag moet hij terugbetalen (zie figuur 9).

In onderstaand scenario ontvangt een huishouden aan het begin van het jaar het bericht dat het een toeslag krijgt voor dat jaar van € 1.200 en maandelijks € 100 zal ontvangen. Na 6 maanden blijkt echter dat het huishoudinkomen hoger gaat uitvallen dan eerder gedacht, waardoor het huishouden dat jaar recht heeft op een lagere toeslag: niet € 1.200, maar € 400 (zie de paarse stippellijn in figuur 9). Gebaseerd op de eerste inschatting heeft het huishouden echter al 6 maanden lang € 100 (in totaal dus € 600) ontvangen. Dat is volgens de nieuwe vaststelling € 200 te veel. Door de verlaging van het toeslagrecht heeft het huishouden nu een toeslagschuld van € 200. Deze wordt teruggevorderd door de Belastingdienst.

CONCEPT



Figuur 9 Fictief voorbeeld hoe verlaging toeslagrecht leidt tot terugvordering

Terugvorderingen kunnen zowel tijdens het lopende toeslagjaar of daarna plaatsvinden. Zolang de definitieve hoogte van de toeslag nog niet bepaald is door de Belastingdienst, spreken we van de fase van voorlopige toekenning of VT-fase. We spreken van definitieve toekenning (DT-fase) als de definitieve hoogte van het toeslagbedrag wordt vastgesteld.

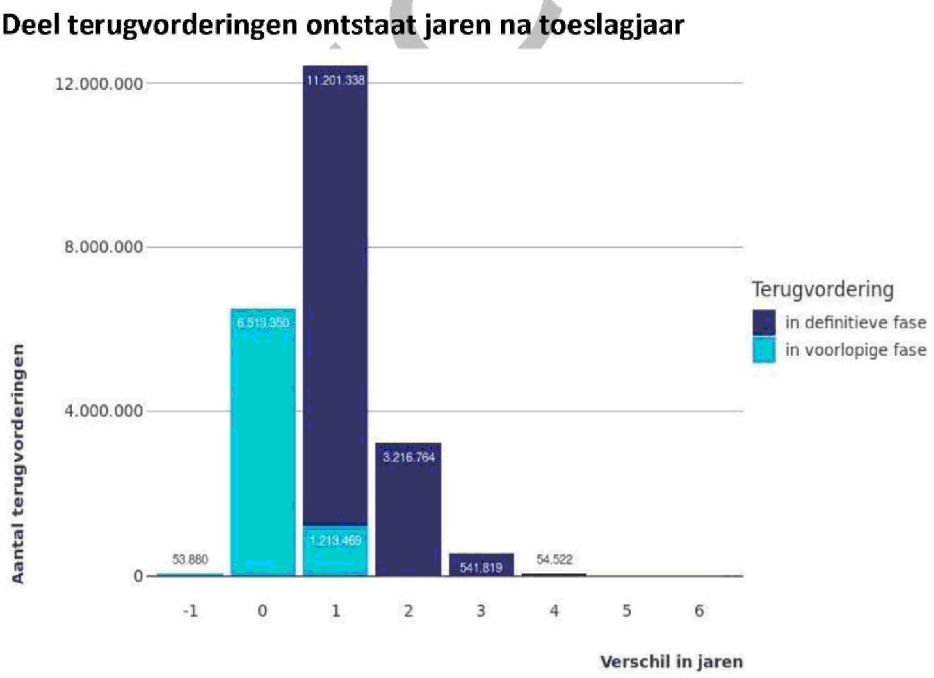
In onze onderzoeksperiode hebben toeslagontvangers 22,8 miljoen keer een terugvordering ontvangen. Uit onze analyse blijkt dat een derde daarvan al in de voorlopige toekenningsfase met een terugvordering te maken krijgt (tabel 4).

Tabel 4 Aantal terugvorderingen naar moment van verlaging toeslagrecht[xvii]

Moment van verlaging van toeslagrecht	Aantal terugvorderingen	Aandeel t.o.v. totaal
VT-fase (voorlopige toekenning)	7.813.344	34%
DT-fase (definitieve toekenning)	15.032.989	66%
Totaal	*22.846.333*	*100%*

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

We zijn ook nagegaan in welk *kalenderjaar* terugvorderingen zijn opgelegd (figuur 10). Is dat in het jaar dat de maandelijkse toeslagvoorschotten worden uitgekeerd of pas later?



Figuur 10 Moment van ontstaan van terugvordering, uitgesplitst naar VT- of DT-fase

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

1898617 00763

In figuur 10 staat op de y-as het aantal terugvorderingen. Op de x-as staat het jaar waarin de terugvordering is ontstaan, berekend vanuit het toeslagjaar waarop de terugvordering betrekking heeft. . Soms kan al voorafgaand aan een toeslagjaar (jaar = -1) een terugvordering ontstaan, omdat toeslagvoorschotten vooruitbetaald worden op de 20ste dag van de maand ervoor. Toeslagen voor januari worden dus in december van het jaar ervoor al uitbetaald.
Uit de figuur blijkt dat huishoudens zo'n 3,8 miljoen keer een terugvordering kregen van de Belastingdienst 2 tot 4 jaar ná het toeslagjaar (jaar = 0). Overigens betekent dit niet per definitie dat de Belastingdienst traag is met het opleggen van een terugvordering. Zo kan het lang duren om het (huishoud)inkomen definitief vast te stellen, vanwege bijvoorbeeld een bezwaar op de belastingaanslag, waardoor ook de definitieve vaststelling van de toeslag moet wachten.

3.2.2 Bijstellingen

Niet alle 'verlagingen van toeslagrecht' leiden tot een terugvordering. Een verlaging van het toeslagrecht tijdens het jaar betekent dat de maandelijkse toeslagbedragen voor de rest van het jaar verlaagd – naar beneden bijgesteld - worden. Dit wordt gedaan om te voorkomen dat er in de rest van het jaar teveel toeslag wordt uitbetaald, illustreren dit met een voorbeeld in onderstaand figuur (figuur 11).

Ook dit huishouden begint het jaar met een toeslagrecht van € 1.200 en krijgt dus maandelijks €100 overgemaakt. Halverwege het jaar blijkt echter dat het huishouden niet recht heeft op €1.200 maar op €750. Dit betekent een *bijstelling* van in totaal € 450. Voor de eerste helft van het jaar is al € 600 ontvangen. Het huishouden heeft voor de rest van het jaar dus nog €150 tegoed (€ 750 waarvan

CONCEPT

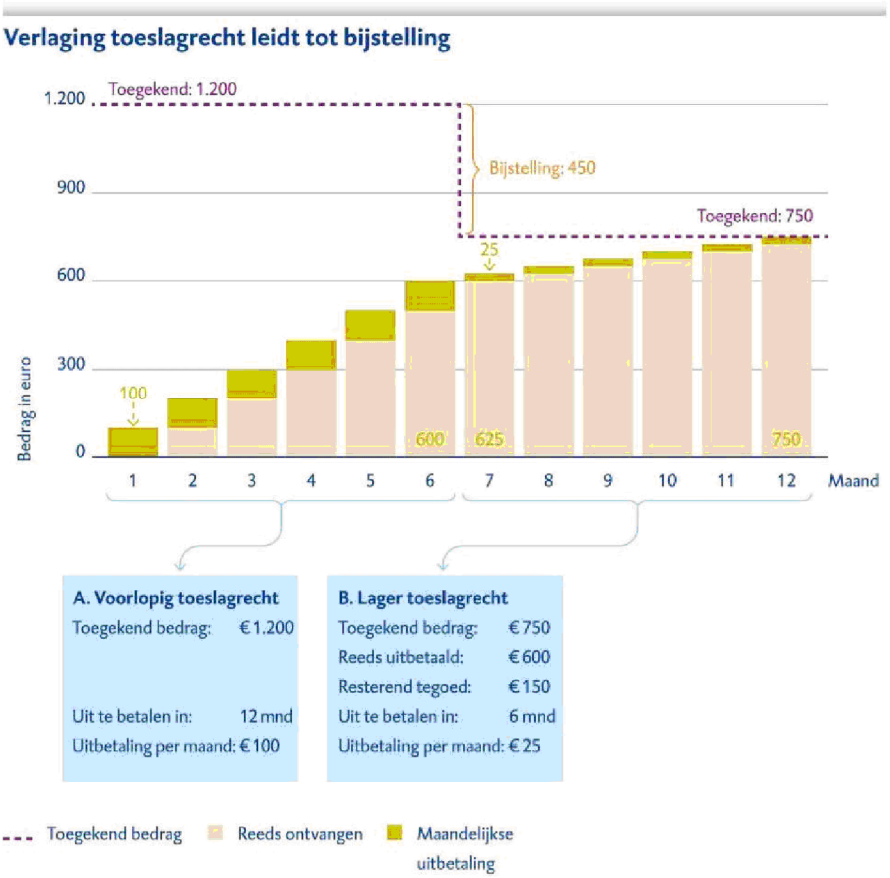
de al ontvangen € 600 afgetrokken wordt). Deze € 150 wordt uitbetaald in 6 maandelijkse termijnen van €25. Het maandbedrag is dan bijgesteld van € 100 naar € 25.-De hoogte van het nieuwe maandbedrag hangt dus niet alleen af van de omvang van de verlaging van het toeslagrecht, maar ook van de hoogte van het bedrag dat het huishouden in het eerste deel van het jaar teveel ontvangen heeft vergeleken met waar het (in tweede instantie) recht op heeft. Hoewel verlagingen van het toeslagrecht niet tot een toeslagschuld leiden hebben ze wel tot gevolg dat huishoudens de rest van het jaar maandelijks minder of geen toeslagen meer ontvangen. Of verlaging van inkomstenondersteuning tot financiële onzekerheid leidt hangt af van de situatie:

- Er zijn huishoudens die veranderingen in de kosten van zorg, huur of kinderen voorzien en deze op tijd vooraf aan de Belastingdienst doorgeven. Een voorbeeld is dat voor één van de kinderen de kinderopvang halverwege het jaar zal stoppen. Dergelijke veranderingen leiden tot een verlaging van het toeslagrecht en daarom ook - vanaf het moment van de verandering – tot lagere voorschotten dan deze huishoudens aan het begin van het jaar verwachtten. Voor deze huishoudens heeft de verlaging van het toeslagrecht dus wel financiële consequenties, maar leidt die niet tot financiële onzekerheid, omdat ze de bijstelling mogelijk al verwachten en hun kosten ook lager worden.
- Er zijn huishoudens die veranderingen in huishoudsamenstelling, inkomen of gebruik van zorg, huur en kinderopvang niet voorzien en waarvoor in de loop van het jaar vastgesteld wordt dat ze toch minder recht op toeslag hebben. Voor deze huishoudens levert de verlaging van hun toeslagrecht tijdens het toeslagjaar zowel financiële consequenties en mogelijk ook financiële onzekerheid op.

CONCEPT

Wij hebben niet onderzocht of huishoudens die met een bijstelling van het maandbedrag te maken hebben gekregen, deze op tijd vooraf aan de Belastingdienst hebben doorgegeven, noch wat de reden was voor het niet wijzigen Het aantal mensen dat uit eigen beweging tijdens het toeslagjaar veranderingen doorgeeft aan de Belastingdienst, is relatief klein: In de periode 2009-2016 lag dit percentage stabiel rond 10% van het aantal toeslaggebruikers (Financiën, 2017b).

CONCEPT



Figuur 11 Fictief voorbeeld hoe verlaging toeslagrecht leidt tot bijstelling

Zoals we eerder hebben toegelicht leidt een verlaging van het toeslagrecht niet altijd tot een terugvordering, maar wel tot een bijstelling. In ongeveer 20% (4,7 miljoen) van de verlagingen was sprake van een bijstelling zonder dat er een bedrag werd teruggevorderd (zie tabel 5). In de overige 80% (22,8 miljoen) van de verlagingen was er wel sprake van een terugvordering.

Tabel 5 Aantal verlagingen van toeslagrecht met en zonder terugvorderingen

Gevolg van verlaging van toeslagrecht	Aantal	Aandeel t.o.v. totaal
Verlaging toeslagrecht zonder terugvordering (bijstelling)	4.725.659	17%
Verlaging toeslagrecht met terugvordering	22.846.333	83%
Totaal	*27.571.992*	*100%*

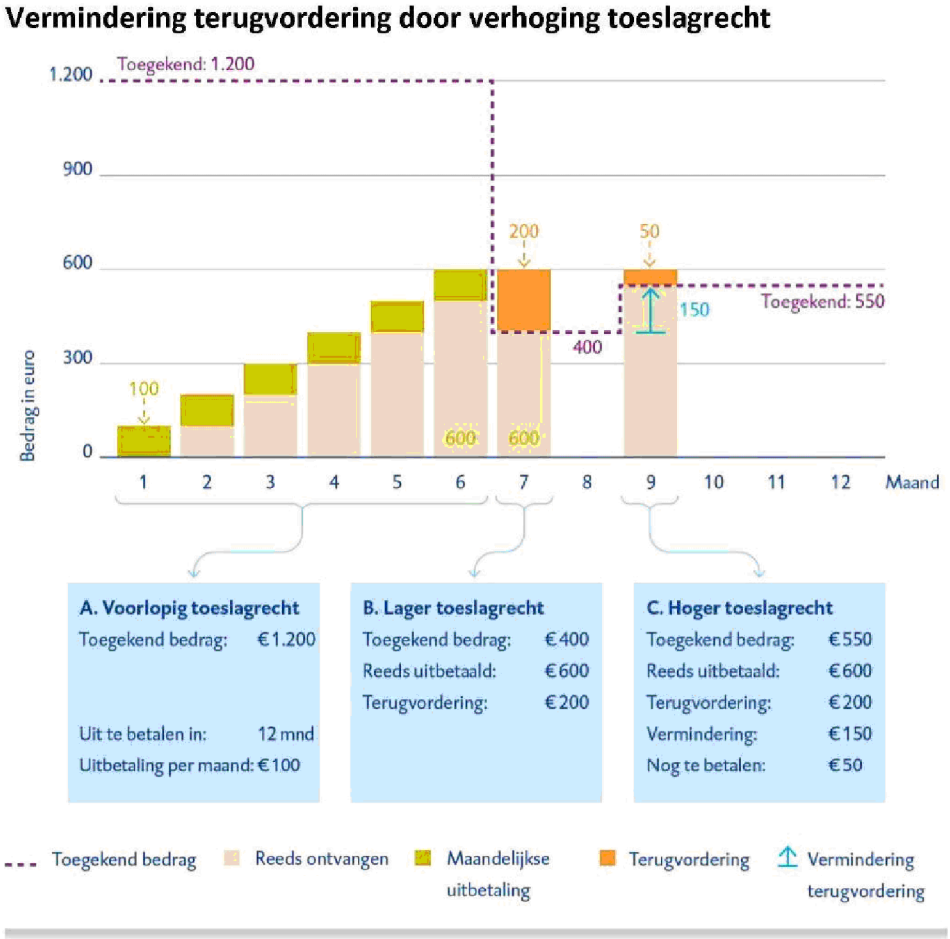
Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

3.2.3 Verminderingen

H et is ook mogelijk dat na een verlaging van een toeslagrecht, toch weer een verhoging volgt. Als de verlaging van het toeslagrecht ertoe geleid heeft dat het huishouden een terugvordering heeft gekregen, kan een daarop volgende verhoging van het toeslagrecht er weer toe leiden dat de terugvordering lager wordt. In figuur 12 hebben we ook dit scenario in een voorbeeld toegelicht.

Voor dit huishouden heeft een wijziging halverwege het jaar een toeslagschuld van € 200 tot gevolg. In september blijkt echter dat het recht op de toeslag toch hoger ligt: € 550 in plaats van de eerder vastgestelde € 400 en dat dit huishouden geen € 200 maar € 50 aan te veel ontvangen toeslagen moet terugbetalen. Deze situatie wordt *vermindering* van een terugvordering genoemd. Deze vermindering van de schuld is op zich gunstig voor een huishouden, maar draagt wel extra bij aan de onoverzichtelijkheid van de gevolgen van het toeslagensysteem.

CONCEPT



Figuur 12 Fictief voorbeeld hoe tussentijdse verhoging toeslagrecht leidt tot vermindering terugvordering

In tabel 6 staat per toeslagsoort welk deel van het totale bedrag dat burgers moeten terugbetalen in onze onderzoeksperiode is opgelost door een vermindering van de schuld. Ook in deze tabel zien we dat dit bij de kinderopvangtoeslag relatief vaak gebeurt.

Tabel 6 Aandeel verminderingen van terugvorderingen, per toeslagsoort

	Huur	KGB	KOT	Zorg
Aandeel vermindering	15%	10%	20%	6%

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

In de bijlage bij dit rapport (www.rekenkamer.nl, hoofdstuk 4) hebben we enkele tabellen opgenomen met meer details over hoe terugvorderingen worden betaald.

CONCEPT

4 Doel om aantal en hoogte toeslagschulden te verkleinen

4.1 Conclusie

Het kabinet heeft als doel om 'de aantallen en percentages terugvorderingen substantieel en structureel te verlagen, met name als het gaat om hoge terugvorderingen' (Financiën, 2018b). De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren maatregelen getroffen die tot minder en minder hoge terugvorderingen zouden moeten leiden.
De cijfers van het kabinet over definitieve *terugvorderingen* laten geen eenduidig beeld zien. Ook uit onze eigen analyse van terugvorderingen (zowel in de voorschotfase als definitief) voor de periode 2012-2017 blijkt vooralsnog geen eenduidig beeld. Als we *per huishouden* kijken, zien we tot en met 2015 een toename in het aantal en de hoogte van terugvorderingen. In 2016 en 2017 zien we een positieve ontwikkeling: aantal en hoogte nemen af. Of de positieve ontwikkeling in 2017 daadwerkelijk doorzet, wordt pas duidelijk als voor dat jaar alle toeslagen definitief zijn gemaakt.

In de volgende paragrafen lichten we deze conclusie toe. In § 4.2 geven we een kort overzicht van maatregelen die de Belastingdienst de afgelopen jaren heeft getroffen om bij te dragen aan minder en minder hoge terugvorderingen. In § 4.3 laten we zien welk beeld naar voren komt over de ontwikkeling van het aantal en de omvang van terugvorderingen. Dat doen we op basis van informatie die het kabinet rapporteert, aangevuld met informatie uit ons onderzoek. In § 4.4 hebben we informatie over aantal en omvang van terugvorderingen op het niveau van huishoudens weergegeven en aangevuld met informatie over verlagingen van toeslagrecht zonder

CONCEPT

terugvorderingen (bijstellingen), ook op het niveau van huishoudens.

4.2 Ambitie kabinet en maatregelen Belastingdienst

In onderstaand tekstkader hebben we het doel van het kabinet vermeld, zoals dat is geformuleerd in de kabinetsreactie op de tweede evaluatie Awir (Financiën, 2018b).

Ambitie kabinet voor aantal en omvang terugvorderingen
'Het blijft een belangrijk doel om het aandeel burgers dat een deel van hun voorschot moet terugbetalen of nabetalingen ontvangt te verminderen. Vooral de hoge terugvorderingen brengen het risico op schuldenproblematiek met zich mee. Gelukkig betreffen veel van de terugvorderingen lagere bedragen (< € 500) die – al dan niet met behulp van betalingsregelingen — niet tot problemen bij burgers hoeven te leiden. Hoewel de hogere terugvorderingen weliswaar in percentages weinig voorkomen, raken ze in absolute aantallen nog steeds een aanzienlijke groep burgers. De aanpak van schuldenproblematiek is een belangrijke doelstelling van het kabinet. Onze ambitie is dan ook om de aantallen en de percentages terugvorderingen substantieel en structureel te verlagen, met name als het gaat om hoge terugvorderingen'.

Het kabinet streeft dus naar een vermindering van het aantal terugvorderingen hoger dan € 500. In de begroting 2019 (Financiën, 2018c, p. 63) noemt de minister van Financiën hetzelfde streven. Daarbij maakt hij echter een uitzondering, namelijk dat terugvorderingen voor de kinderopvangtoeslag pas vanaf € 1.000 als hoog tellen, 'omdat het bij de toekenningen [van de kinderopvangtoeslag] veelal gaat om hogere bedragen dan bij andere toeslagen.'

De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren een aantal maatregelen getroffen die een bijdrage kunnen leveren aan het

CONCEPT

verwezenlijken van de ambitie van het kabinet. Sinds 2012 vindt het toezicht van de Belastingdienst op toeslagen steeds meer niet alleen achteraf plaats, bij de definitieve toekenning, maar ook al bij de voorlopige toekenning en uitbetaling van de voorschotten (Financiën, 2018c). Door de verschuiving van het toezicht naar de toeslagaanvraag en de voorschotfase wordt volgens de Belastingdienst de kans kleiner dat de burger een hoge toeslagschuld opbouwt.[xviii] Hieronder volgt een korte opsomming van de maatregelen die de Belastingdienst de afgelopen jaren in dit kader genomen heeft (Financiën, 2016, 2017a, 2017b).

- **2012: Invoering ToeslagenVerstrekkingenSysteem (TVS) en het digitale portaal Mijn Toeslagen**. Burgers die een toeslag aanvragen, doen dat via het TVS. Dit systeem helpt de burgers om een goede aanvraag te doen, maar voorkomt ook misbruik en fraude doordat er een aantal controles zijn ingebouwd. Wordt niet aan deze risicoregels voldaan, dan 'valt' de aanvraag 'uit'. Via MijnToeslagen (mijn.toeslagen.nl) kunnen burgers aanvragen en wijzigingen doen voor de huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. Ze kunnen ook voor de toeslagen die ze ontvangen actuele informatie inzien en de beschikkingen die de Belastingdienst hierover heeft verstuurd.
- **2013: Gebruik van actuele 'derdengegevens'** (zoals die van de Sociale Verzekeringsbank of de Basisregistratie Personen) voor checks op voorlopig toegekende toeslagen.
- **2013: Gebruik van een (zelflerend) risicoclassificatiemodel**, dat inzicht geeft in de mate van risico van een aanvraag of wijziging zodra die is ingediend. Aan de hand hiervan wordt een selectie gemaakt van aanvragen of wijzigingen met een verhoogd risico. Aanvragen met een hoog risico worden eerst handmatig gecontroleerd voordat een voorschot wordt uitbetaald.

CONCEPT

- **2014: Aanpassingen in het portal 'Mijn Toeslagen'** waardoor het voor de burgers makkelijker is geworden om een goede aanvraag te doen.
- **2015: Verbeteringen in het proces Massaal Automatisch Continueren (MAC)**. Vanaf 2015 maakt de Belastingdienst bij de berekeningen voor het komende toeslagjaar gebruik van actuelere en meer betrouwbare inkomensgegevens dan voorheen, voor zover die beschikbaar zijn. Dit moet leiden tot minder en minder hoge terugvorderingen bij de definitieve toekenning. Inmiddels wordt voor 70% van de burgers het inkomen aangepast bij de jaarovergang op basis van data-analyse.
- **2015: Experiment De Natuurlijke Dialoog en invoering van de uitkomsten**: Vanaf december 2015 heeft de Belastingdienst geëxperimenteerd met verschillende vormen om tot een betere interactie met toeslaggerechtigden te komen: minder juridisch en meer op maat. Dit leidde tot een groter aantal transacties dat sneller en in één keer goed ging. Burgers die een kind op de dagopvang hebben dat binnenkort 4 jaar wordt, worden nu schriftelijk benaderd om een mutatie door te geven. Dat geldt ook voor burgers die afstuderen, meer gaan verdienen of de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken. De Belastingdienst wijst deze mensen op de noodzaak om hun inkomen aan te passen.

4.3 Informatie over afzonderlijke terugvorderingen

In § 4.3.1 bespreken we de informatie die het kabinet over afzonderlijke terugvorderingen (dus niet gegroepeerd per huishouden) aan het parlement verstrekt. In § 4.3.2 geven we de resultaten weer van de ontwikkelingen over de afzonderlijke terugvorderingen uit ons eigen onderzoek.

CONCEPT

4.3.1 Informatie van het kabinet

De informatie die het kabinet verstrekt over de ontwikkeling van het aantal en de omvang van terugvorderingen betreft hoofdzakelijk[xix] de terugvorderingen na definitieve vaststelling van de toeslagen (hierna: definitieve terugvorderingen). Het is zowel periodieke, als incidentele informatie. De periodieke informatie staat in de halfjaarrapportages van de Belastingdienst, de incidentele informatie in de tweede evaluatie van Awir (Financiën, 2017b).

In tabel 7 hebben we de informatie over de ontwikkeling van het aantal definitieve terugvorderingen uit de tweede evaluatie van de Awir (over de toeslagjaren 2008 en 2014) en uit de recentste halfjaarrapportage van de Belastingdienst (over het toeslagjaar 2016) samengevoegd. Daaruit blijkt dat in 2014 vergeleken met 2008 minder definitieve terugvorderingen zijn opgelegd. Maar de aantallen zijn in 2016 voor alle toeslagsoorten weer toegenomen, behalve voor de zorgtoeslag. Dat sluit niet aan bij het doel van het kabinet om dit aantal te verlagen.

Tabel 7 Aantal terugvorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen, 2008, 2014, 2016 (x 1.000)

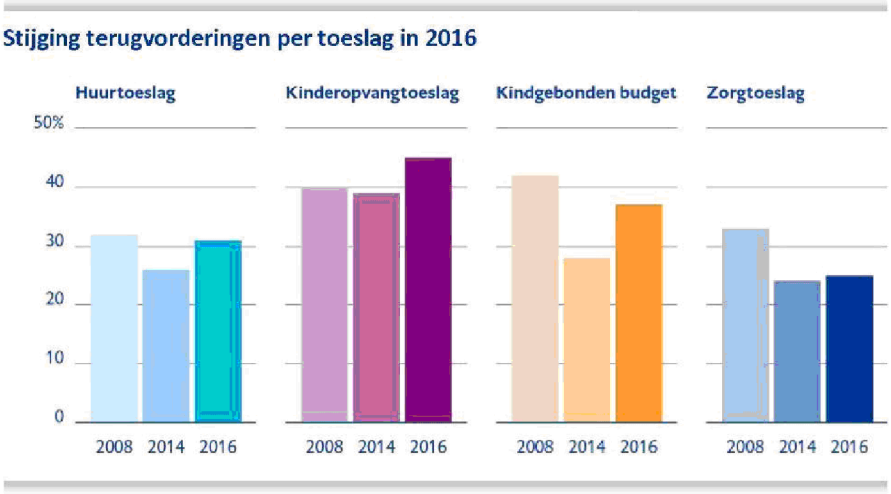
	Huurtoeslag			Kinderopvang toeslag			Kindgebonden budget			Zorgtoeslag		
	2008	2014	2016	2008	2014	2016	2008	2014	2016	2008	2014	2016
Aantal (x 1.000)	417	383	466	192	194	232	488	292	333	1871	1362	1265

Bron: 2008/2014: Financiën, 2017b; 2016: Financiën, 2018d.

In figuur 13 hebben we de informatie over de ontwikkeling van het *aandeel terugvorderingen in het aantal toeslagen* uit de tweede evaluatie van de Awir (over de toeslagjaren 2008 en 2014) en de resultaten daarover uit de recentste halfjaarrapportage van de

CONCEPT

Belastingdienst (over het toeslagjaar 2016) samengevoegd. Daaruit blijkt dat het aandeel terugvorderingen in 2014 vergeleken met 2008 lager lag. Maar dit aandeel was in 2016 voor alle toeslagsoorten weer toegenomen, wat ook niet aansluit bij het doel van het kabinet om deze percentages te verlagen.

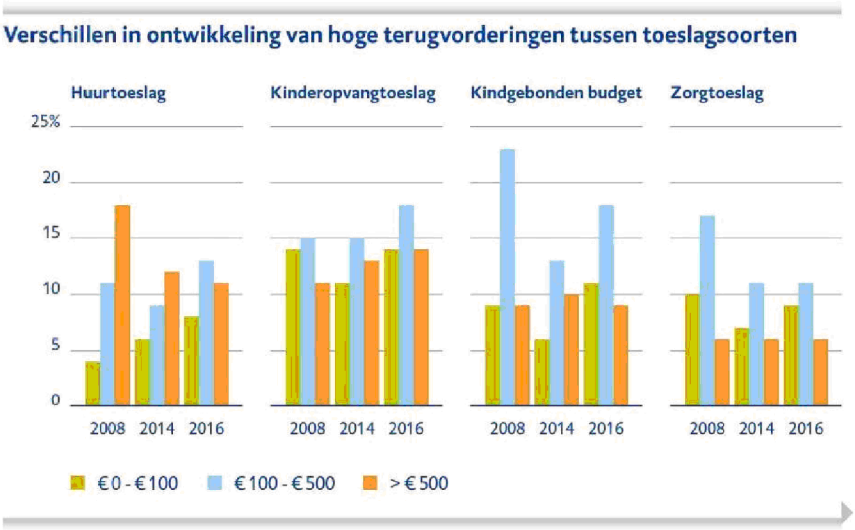


Figuur 13 Percentage terugvorderingen per toeslag

Bron: 2008/2014: Financiën, 2017b; 2016: Financiën, 2018d.

In figuur 14 hebben we de ontwikkeling van het aandeel terugvorderingen in toeslagen naar hoogte van die terugvordering weergegeven.

CONCEPT



Figuur 14 Percentage terugvorderingen per toeslag naar grootteklasse en naar toeslagsoort

Bron: 2008/2014: Financiën, 2017b; 2016: Financiën, 2018d.

We zien dat de ontwikkeling van het percentage hoge terugvorderingen (> € 500) – de oranje staven in de grafiek –tussen de toeslagsoorten verschilt. Voor de huurtoeslag neemt het aandeel hogere terugvorderingen af tussen 2008 en 2016. Dit percentage is in diezelfde periode voor de kinderopvangtoeslag toegenomen en voor de zorgtoeslag gelijk gebleven. Bij het kindgebonden budget lag het percentage in 2014 hoger dan in 2008, gevolgd door een daling in 2016.

Als we deze ontwikkelingen relateren aan het doel van het kabinet om het aantal hogere terugvorderingen te verminderen, is het beeld wisselend. Een precieze uitspraak over deze ontwikkeling is echter op basis van bovenstaande informatie niet mogelijk, omdat het percentages betreft in plaats van absolute aantallen. Die percentages omrekenen naar aantallen, is op basis van de informatie die het kabinet tot nu toe verstrekt niet mogelijk.

CONCEPT

4.3.2 Informatie uit ons onderzoek

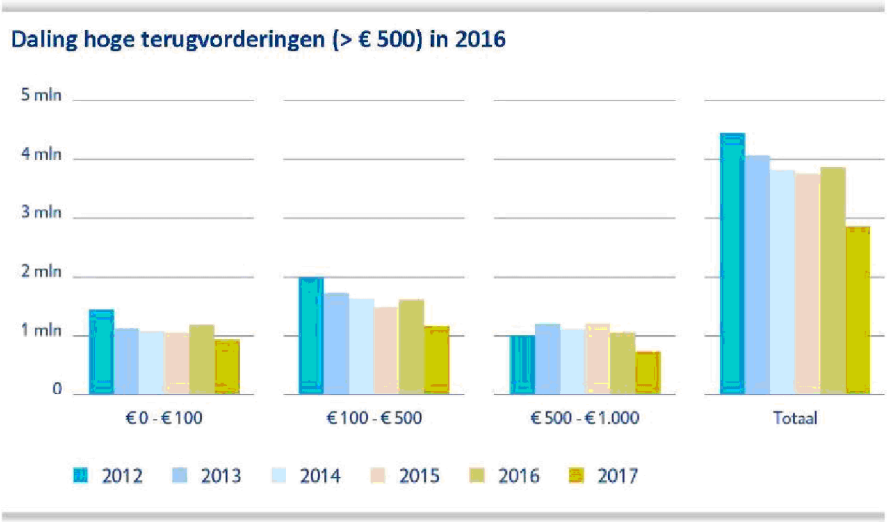
De hiervoor genoemde informatie betreft alleen *definitieve vorderingen*. De vorderingen die ontstaan *tijdens* de voorschotfase, vóór de definitieve toekenning, zijn hierin niet meegenomen. Zoals we eerder hebben opgemerkt kunnen burgers ook in de voorschotfase te maken krijgen met terugvorderingen (in onze onderzoeksperiode gebeurde dat 7,8 miljoen keer, zie § 3.2.1). Daarom gaan we in deze paragraaf óók in op de vorderingen in de voorschotfase.

Ten opzichte van de informatie van het kabinet voegen wij in onze analyse het volgende toe:

- niet alleen definitieve terugvorderingen maar ook terugvorderingen in de voorschotfase;
- de ontwikkeling per jaar over de toeslagjaren 2012-2017.

In figuur 15 presenteren we deze informatie naar hoogte van terugvorderingen. De bijbehorende aantallen voor de afzonderlijke toeslagen zijn te vinden in de bijlage bij dit rapport (www.rekenkamer.nl, hoofdstuk 5).

CONCEPT



Figuur 15 Aantal terugvorderingen naar grootteklasse, 2012-2017
Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

Voor alle terugvorderingen samen geldt dat deze tot en met 2015 afnamen, gevolgd door een lichte stijging in 2016. In 2017 lijkt de daling weer door te zetten. Maar omdat voor dat jaar nog niet alle toeslagen definitief zijn gemaakt, zullen de uiteindelijke cijfers hoger worden (er zullen ook op de nog definitief te maken toeslagen terugvorderingen komen). Of er in 2017 daadwerkelijk sprake is van een verbetering, en hoe groot die verbetering is, moet dus nog blijken.

Zoals gezegd is een van de doelen van het kabinet dat *hogere* terugvorderingen in aantal afnemen. Het aantal hoge terugvorderingen (> € 500) laat een minder eenduidige ontwikkeling zien, dan de kleinere terugvorderingen, waar tot en met 2014 en in 2016 sprake was van een afname. Voor de hoge terugvorderingen is het ene jaar sprake van een stijging, het andere jaar van een daling. In 2016 en 2017 is het aantal hoge terugvorderingen lager dan het jaar ervoor. Ook hier geldt dat pas kan worden gezegd of de positieve ontwikkeling uit 2016 zich in 2017 heeft doorgezet,

CONCEP

wanneer het volledige toeslagjaar 2017 definitief is. Dat wisselende beeld zien we bij de meeste toeslagsoorten terug. Alleen de kinderopvangtoeslag laat vanaf 2014 steeds een daling zien.[xx]

4.4 Ontwikkeling terugvorderingen en bijstellingen op niveau huishouden

In de vorige paragraaf hebben we op het niveau van terugvorderingen gekeken wat de ontwikkelingen in aantallen en omvang zijn. Dat beeld laat slechts indirect zien wat *huishoudens* merken van het doel van het kabinet om het aantal terugvorderingen te verminderen. Voor een huishouden telt niet een afzonderlijke terugvordering, maar alle terugvorderingen samen. Daarom hebben we ook onderzocht of huishoudens over de toeslagjaren 2012-2017 minder en gemiddeld minder hoge terugvorderingen hebben gekregen. Daarnaast hebben we de bijstellingen meegenomen, omdat ook die financiële gevolgen hebben voor huishoudens.

4.4.1 Aantal terugvorderingen en bijstellingen

We hebben berekend hoeveel (voorlopige en definitieve) terugvorderingen een huishouden per toeslagjaar kreeg in de periode van 2012 tot 2017. We zien vanaf 2015 een lichte daling in het gemiddeld aantal terugvorderingen: van 1,52 in 2015 naar 1,40 in 2017 (figuur 16). Omdat voor 2017 nog niet alle toeslagen definitief zijn gemaakt, zal het uiteindelijke cijfer hoger zijn dan 1,40. Of er in 2017 daadwerkelijk sprake is van een verdere daling, hoe groot die daling is en in hoeverre die past bij het doel het kabinet, moet dus nog blijken. Ook het aantal bijstellingen is vrij stabiel, maar vanaf 2014 is wel sprake van een lichte stijging.[xxi] De lichte daling in het aantal terugvorderingen wordt dus gedeeltelijk gecompenseerd door een lichte stijging in het aantal bijstellingen.

CONCEPT

Lichte daling aantal terugvorderingen per huishouden vanaf 2015[xxii]



Figuur 16 Ontwikkeling gemiddelde aantal terugvorderingen en bijstellingen per huishouden per toeslagjaar voor de toeslagjaren 2012-2017

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

CONV

4.4.2 Gemiddelde hoogte terugvorderingen en bijstellingen

We hebben ook onderzocht of huishoudens gemiddeld lagere terugvorderingen hebben gekregen. We zien (figuur 17) dat het gemiddelde bedrag aan bijstellingen per huishouden vanaf 2014 tot 2017 is gedaald. Een huishouden krijgt dus vaker met een bijstelling te maken (zoals we zagen in § 4.4.1), maar de bedragen per bijstelling worden kleiner. De gemiddelde bedragen per terugvordering zijn vrij stabiel. Na een lichte stijging tot 2015 volgt een lichte daling in 2016 en – mogelijk – in 2017.[xxiii] Een daling komt overeen met het doel van het kabinet.

Gemiddelde hoogte terugvorderingen vanaf 2015 dalend, gemiddelde hoogte bijstellingen stabiel



Figuur 17 Ontwikkeling gemiddelde hoogte terugvorderingen en bijstellingen per huishouden per toeslagjaar voor de toeslagjaren 2012-2017

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

CONCEPT

5 Informatie aan parlement

5.1 Conclusie

Het parlement ontvangt tot nu toe wel informatie over terugvorderingen van toeslagen. Maar deze informatie is niet op het niveau van huishoudens en laat ook niet zien in welke mate toeslagschulden voor deze huishoudens een langdurig en substantieel probleem zijn. Daardoor ontbreekt het het parlement aan antwoorden op vragen als:

- Hoe vaak hebben huishoudens een periode met een toeslagschuld?
- Hoe lang duurt zo'n periode van toeslagschuld?
- Hoe groot is de toeslagschuld van huishoudens en welk deel van het inkomen maakt die schuld uit?
- Welke soorten huishoudens hebben met (relatief) hoge en langdurige toeslagschulden te maken?
- Hoeveel huishoudens krijgen al in de voorschotfase te maken met veranderingen in de hoogte van hun toeslagen?

Deze informatie heeft het parlement nodig bij de beoordeling van het beleid op het terrein van toeslagen.
In de volgende paragraaf lichten we deze conclusie toe.

5.2 Verrijking informatie

We hebben in § 4.3 laten zien dat de informatie die het parlement tot nu toe ontvangt hoofdzakelijk het aantal en de omvang van definitieve terugvorderingen betreft. We hebben in hoofdstuk 2 laten zien welke informatie daaraan toegevoegd kan worden, namelijk gegevens op het niveau van huishoudens en over alle terugvorderingen die een huishouden tegelijkertijd heeft. We hebben in hoofdstuk 3 laten zien dat het systeem van toeslagen ook eerder dan de definitieve terugvordering financiële consequenties

CONCEPT

met zich mee brengt. Door deze perspectieven ook mee te nemen, ontstaan onder meer de volgende aanvullende inzichten:

- De meeste huishoudens die een toeslagschuld hebben, hebben meer dan één keer een periode van toeslagschuld.
- Toeslagschulden duren voor de helft van de huishoudens met een toeslagschuld maximaal 6 weken.
- Bijna 40% van de huishoudens heeft een toeslagschuld van meer dan € 500.
- Bij meer dan de helft van de huishoudens is de toeslagschuld groter dan 10% van het nettomaandinkomen.
- Hoge bedragen aan toeslagschulden zitten zowel bij de eenpersoonshuishoudens met kinderen als bij de huishoudens met een inkomen van meer dan 2 keer modaal.
- Een huishouden kan al in de voorschotfase veel veranderingen in de hoogte van zijn toeslag krijgen:
    - in die fase worden verlagingen van het toeslagbedrag waarop iemand recht heeft, al verrekend met het nog uit te keren toeslagbedrag. In welke mate dit gebeurt verschilt per soort toeslag;
    - in die fase kan aan iemand ook al een terugvordering worden opgelegd;
    - een deel van het bedrag aan terugvorderingen wordt in de praktijk 'betaald' door vermindering van die schuld in de voorschotfase. Afhankelijk van de soort toeslag is dat 6% tot 20% van de terugvordering.

CONCEPT

5.3 Aanbeveling over beleidsinformatie

We bevelen het kabinet aan de beleidsinformatie aan het parlement over toeslagen en terugvorderingen te verrijken met informatie op het niveau van het huishouden en over financiële gevolgen gedurende de gehele looptijd van de toeslag vanaf het

moment van toekenning van de voorlopige toeslag tot de definitieve vaststelling.

CONCEPT

6 Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

CONCEPT

Bijlage 1 Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

Plaats in rapport	Conclusies	Aanbevelingen	Toezegging minister
§ 2.1	Toeslagschulden zijn voor veel huishoudens een tijdelijk probleem. De helft van de huishoudens betaalt zijn toeslagschuld in maximaal 6 weken af, nog eens 33% betaalt de toeslagschuld binnen een jaar terug. Maar voor ruim 555.000 huishoudens (8% van het totaal) zijn toeslagschulden een langdurige kwestie: zij doen er langer dan 2 jaar over om weer zonder toeslagschulden te zijn. Voor de meeste huishoudens maakt de toeslagschuld meer dan 10% uit van het nettomaandinkomen. Het kabinet streeft naar een vermindering van het aantal terugvorderingen hoger dan € 500. In het hanteren van een absoluut bedrag als grens voor hoge terugvorderingen, .zoals bijvoorbeeld € 500, schuilt het gevaar dat de aanpak van toeslagschulden zich niet (alleen) op de meest problematische situaties richt. Dit onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat huishoudens met hoge inkomens ook te maken krijgen met hoge terugvorderingen en dat ze deze alweer snel terugbetalen.	De staatssecretaris van SZW wil substantiële en structurele toeslagschulden bij huishoudens zoveel mogelijk voorkomen en bestrijden. We bevelen het kabinet aan zich bij de aanpak ervan niet uitsluitend te laten leiden door de hoogte van individuele terugvorderingen van toeslagen, maar ook door de duur van de toeslagschuld op het niveau van huishoudens en de relatieve hoogte van de toeslagschuld ten opzichte van het huishoudinkomen. We bevelen het kabinet aan bij zijn reactie op het Interdepartementale beleidsonderzoek Toeslagen, dat later in 2019 aan het parlement gestuurd zal worden, het perspectief van het huishouden te betrekken bij het beoordelen van de gevolgen van toeslagen voor de financiële situatie van burgers.	
§ 3.1	Het werken met voorschotten die gedurende het jaar kunnen wijzigen, vergroot het risico dat de burger zijn financiële situatie niet goed kan overzien. Huishoudens kunnen immers gedurende het jaar te maken krijgen met verlagingen van de uitbetalingen van toeslagen. Bovendien kunnen huishoudens tot enkele jaren ná het ontvangen van een toeslag terugvorderingen krijgen.		
§ 4.1	Het kabinet heeft als doel om 'de aantallen en percentages terugvorderingen substantieel en structureel te verlagen, met name als het gaat om hoge terugvorderingen' (Financiën, 2018b). De cijfers van het kabinet - over definitieve terugvorderingen - laten geen eenduidig beeld zien. Ook uit onze eigen analyse van terugvorderingen (zowel in de voorschotfase als definitief) blijkt vooralsnog geen eenduidig positief beeld. Als we per huishouden kijken, zien we tot en met 2015 een toename in het aantal en de hoogte van terugvorderingen. In 2016 en 2017 zien we een positieve ontwikkeling: aantal en hoogte nemen af. Of de positieve ontwikkeling in 2017 daadwerkelijk doorzet, wordt pas duidelijk als voor dat jaar alle		

CONCEPT

	toeslagen definitief zijn gemaakt.		
§ 5.1	Het parlement ontvangt tot nu toe wel informatie over terugvorderingen van toeslagen. Maar deze informatie is niet op het niveau van huishoudens en laat ook niet zien in welke mate toeslagschulden voor deze huishoudens een langdurig en substantieel probleem zijn. Deze informatie heeft het parlement nodig bij de beoordeling van het beleid op het terrein van toeslagen.	We bevelen het kabinet aan de beleidsinformatie aan het parlement over toeslagen en terugvorderingen te verrijken met informatie op het niveau van het huishouden en over financiële gevolgen gedurende de gehele looptijd van de toeslag vanaf het moment van toekenning van de voorlopige toeslag tot de definitieve vaststelling.	

CONCEPT

Literatuur

Publicaties

BZK (2018). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2019; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

CBS (zonder datum). '*Samenstelling huishouden*'. https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen?tab=s#id=samenstelling-huishouden, geraadpleegd op 20 november 2018.

Financiën (2016). *Beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen door Belastingdienst*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 935, nr. 36. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Financiën (2017a). *Lijst met vragen en antwoorden inzake het rapport Beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen door Belastingdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31 935, nr. 41.

Financiën (2017b). *Tweede evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: 2009-2016*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31580, nr. 6. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Financiën (2018a). Bijlage 1. Memorie van antwoord pakket Belastingplan 2019. Den Haag: Sdu. Bijlage bij Kamerstuk 35 026, nr. D. Eerste Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

CONCEPT

Financiën (2018b). *Kabinetsreactie op het rapport «Tweede evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: 2009–2016»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31 580, nr. 7.

Financiën (2018c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IX) voor het jaar 2019; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 IX, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2018d). *22e halfjaarsrapportage Belastingdienst*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 438. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Financiën (2018e). *Jaarplan 2019 Belastingdienst*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 439. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Jungmann, N., T. Madern, R. van Geuns & A. Moerman (2018). *Knellende schuldenwetgeving*. Bijlage bij Kamerstuk 24 515, nr. 449. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Nationale ombudsman (2019). *Invorderen vanuit het burgerperspectief; Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid*. Den Haag: Nationale ombudsman. Rapportnummer: 2019/005.

RVS (2017). *Eenvoud loont; Oplossingen om schulden te voorkomen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

SZW (2018a). Beleidsdoorlichting Artikel 10 Tegemoetkoming ouders. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en

CONCEPT

Werkgelegenheid. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 30982 nr. 46.

SZW (2018b). *Brede schuldenaanpak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 24 515, nr. 431. Den Haag: Sdu.

SZW (2018c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2019; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 XV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

SZW (2019). *Voortgang implementatie Wet vereenvoudiging beslagvrije voet en Verbreding beslagregister.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 24 515, nr. 468. Den Haag: Sdu.

Tempelman, C., A. Houkes & J. Prins (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.* Amsterdam: SEO economisch onderzoek. SEO-rapport nr. 2011-31. Bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 342. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012.

VWS (2018). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2019; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 XVI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

WRR (2017). *Weten is nog geen doen; Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid.* Den Haag: WRR.

Wet- en regelgeving

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Wet van 23 juni 2005 tot harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen.

CONCEPT

Leidraad Invordering 2008.

[i] Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (hoofdstuk 1).
[ii] Huurtoeslag: € 4,06 miljard (BZK, 2018); kinderopvangtoeslag: € 3,26 miljard (SZW, 2018c); kindgebonden budget: € 2,15 miljard (SZW, 2018c); zorgtoeslag: € 5,01 miljard (VWS, 2018).
[iii] Voor het bedrag dat iemand aan de Belastingdienst verschuldigd is vanwege teveel ontvangen toeslagen, wordt in de van toepassing zijnde wet- en regelgeving zowel het woord 'toeslagschuld' als 'terugvordering' gebruikt. De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), waarin onder meer de bevoegdheden worden beschreven die de Belastingdienst heeft om een teruggevorderde toeslag in te vorderen, spreekt van 'terugvorderingen'. De Leidraad Invordering 2008 gebruikt het woord 'toeslagschuld'. Zie ook https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/prive/contact/andere_onderwerpen/belastingdienst_landelijk_incasso_centrum (geraadpleegd 15 maart 2019).
[iv] Voor mensen die deelnemen aan een minnelijk of wettelijk schuldhulpverleningstraject, gelden specifieke, op de persoonlijke situatie toegesneden afspraken. Voor hen geldt vaak een persoonlijke betalingsregeling en vaak is na afloop van dit traject maar een deel van de terugvordering terugbetaald. De rest van de terugvordering is dan 'oninbaar'.
De Belastingdienst gaat over tot verrekening met andere toeslagen of andere tegoeden bij de Belastingdienst als betaling van de terugvordering uitblijft, of als er een restschuld blijft staan. Deze verrekening vindt niet plaats in geval van: a) insolventie (faillissement), b) bij een onlangs vastgesteld inkomen onder de BVV (beslagvrije voet) na aanvraag uitstelregeling, c) één jaar lang na een bestandscorrectie/herstel, d) wanneer er een ingediend verzoek om uitstel/ verzoek om persoonlijke betalingsregeling is ingediend, e) wanneer er een bezwaar is ingediend en f) de groep alleenstaande ouders die recht hebben op de component 'alleenstaande ouder-kop' (ALO-KOP) in de toekenning Kindgebonden budget en die een inkomen hebben op of onder de bijstandsnorm.
[v] De Belastingdienst heeft eind 2017 berekend dat het niet-gebruik van het kindgebonden budget ongeveer 12% is (SZW, 2018a). In eerder onderzoek is het niet-gebruik van de zorgtoeslag geschat op 17% en niet-gebruik van de huurtoeslag op 18% (Tempelman et al, 2011).
[vi] We hebben deze berekeningen ook uitgevoerd met het verzamelmaandinkomen in plaats van met het nettomaandinkomen. De uitkomsten van deze berekeningen wijken niet substantieel af en leiden tot dezelfde conclusies. Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 3.6.5).
[vii]

	Huurtoeslag	Kinderopvang toeslag	Kindgebonden budget	Zorgtoeslag
2012	€ 2.128	€ 4.921	€ 1.146	€ 846
2013	€ 2.242	€ 4.368	€ 1.177	€ 1.014
2014	€ 2.388	€ 4.252	€ 1.187	€ 825
2015	€ 2.515	€ 4.144	€ 2.432	€ 909
2016	€ 2.591	€ 4.474	€ 2.561	€ 960
2017	€ 2.760	€ 4.847	€ 2.683	€ 1.014

CONCEPT

2018	€ 2.788	€ 4.991	€ 2.779	€ 1.080

Bron: Opgave Belastingdienst; stand per 13 november 2018. De cijfers over 2018 zijn gebaseerd op de opgaven van aanvragers, die nog kunnen wijzigen als gevolg van het definitief vaststellen van het recht. Voor 2017 is meer dan 75% van de beschikkingen definitief vastgesteld. Voor 2016 en eerdere jaren zijn vrijwel alle beschikkingen en onderliggende gegevens definitief.

[viii] We beschrijven hier de mediaan, omdat de variabele 'relatieve hoogte van de terugvordering' scheef verdeeld is. Er zijn huishoudens die veel relatief hogere terugvorderingen hebben dan de meeste andere huishoudens. Omdat de gemiddelde waarde gevoelig is voor deze scheve verdeling rapporteren we naast het gemiddelde ook de mediaan. De mediaan geeft de hoogte van de middelste waarde van een variabele aan, waarbij de helft van de huishoudens onder en de andere helft van de huishoudens boven deze waarde liggen. Bij een scheve verdeling kan de mediaan een betere indicator zijn van, in dit geval, hoe hoog de typische relatieve terugvordering is omdat huishoudens met een extreem lage of extreem hoge relatieve terugvordering minder invloed op de mediaan hebben dan op het gemiddelde.

[ix] Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 3.2).

[x] De piek bij 6 weken kan te maken hebben met het aflopen van de eerste terugbetaaltermijn van terugvorderingen na die periode. Mogelijk wachten mensen met terugbetalen tot de uiterste betaaldatum. Of reageren ze snel op de betalingsherinnering die na 6 weken wordt verstuurd als een terugvorderingen nog niet voldaan is.

[xi] Voor de helft van de huishoudens duurt de gemiddelde periode van toeslagschuld 7 weken (mediaan is 6,5). Gemiddeld voor alle huishoudens duren de gemiddelde perioden van toeslagschuld 29 weken (gemiddelde is 29 weken). Het verschil tussen de mediaan en het gemiddelde wordt veroorzaakt door de scheve verdeling van de gemiddelde duur van perioden van toeslagschuld van huishoudens. Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 2.9).

[xii] De berekening van de duur van de periode van toeslagschuld van huishoudens is gebaseerd op de doorlooptijden van de verschillende terugvorderingen binnen een huishouden. We hebben daarbij geen rekening gehouden met een eventueel 'uitstel bezwaar': het uitstel van betaling dat de Belastingdienst verleent als de toeslagontvanger bezwaar maakt tegen de terugvordering die hem is opgelegd. Bij een 'uitstel bezwaar' wordt de betaalverplichting opgeschort. Nadere analyse heeft laten zien dat als de gevallen met 'uitstel bezwaar' buiten onze analyse worden gehouden, de gemiddelde doorlooptijd van terugvorderingen ongeveer 2 weken korter is voor de huurtoeslag en voor de andere 3 toeslagen ongeveer 1 week korter. Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 3.12).

[xiii] We hebben voor elk kenmerk ook de mediaan berekend. Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 3.10).

[xiv] De meeste huishoudens met een inkomen minder dan het minimum doen ook lang over het afbetalen van toeslagschulden. Voor de helft van de huishoudens duurt hun gemiddelde periode van toeslagschuld 7,4 weken. Voor de andere inkomensgroepen ligt de mediaan lager. Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 3.10).

[xv] We hebben voor elk kenmerk ook de mediaan berekend. Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 3.10).

[xvi] Meerpersoonshuishoudens zijn huishoudens waarvoor geldt dat er meer volwassenen geregistreerd staan op het adres waarop de toeslag is aangevraagd dan de aanvrager samen met een eventuele partner. In de methodologische bijlage bij dit rapport op www.rekenkamer.nl is dit verder toegelicht.

CONCEPT

[xvii] In de bijlage bij dit rapport, te vinden op www.rekenkamer.nl, is een uitsplitsing opgenomen naar toeslagsoort.
[xviii] https://over-ons.belastingdienst.nl/themas/organisatie-belastingdiensttoeslagen/factsheet-organisatie-belastingdiensttoeslagen/ geraadpleegd 1 april 2019.
[xix] De meeste informatie in de tweede evaluatie Awir (Financiën, 2017b) betreft definitieve terugvorderingen, maar § 5.3.1 gaat ook in op terugvorderingen in de voorschotfase.
[xx] Zie de bijlage bij dit rapport op www.rekenkamer.nl, hoofdstuk 5.
[xxi] Het aantal bijstellingen (verlagingen van het toeslagrecht zonder terugvordering) staat wel vast en zal voor het jaar 2017 dus niet meer veranderen.
[xxii] De mediaan van het aantal terugvorderingen per huishouden is 1, van het aantal bijstellingen 0.
[xxiii] Omdat 2017 nog niet geheel definitief is, zal het uiteindelijke cijfer hoger liggen.

CONCEPT