Versie

Datum 07-12-2016
Status Concept

1 Inleiding

1.1 De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)

Er bestaan in Nederland verschillende soorten overheidsregelingen waarvan het recht hierop en/of de hoogte van de (uit)betaling inkomensafhankelijk zijn. Zo zijn belastingen vaak inkomensafhankelijk, maar ook sociale zekerheidsregelingen en regelingen op het terrein van wonen, zorg en kinderen.

De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) is van toepassing op één type inkomensafhankelijke regelingen: regelingen die burgers afhankelijk van hun draagkracht recht geven op een *financiële bijdrage* van het Rijk voor specifieke kosten. Belastingen vallen hier buiten: dit zijn immers inkomensafhankelijke heffingen van het Rijk in plaats van bijdragen. De sociale zekerheidsregelingen zijn ook geen bijdragen voor specifieke kosten, maar vormen inkomenssuppletie bij een algemeen tekort aan bestaansmiddelen.

De Awir, ingevoerd op 1 september 2005 en geldend voor berekeningsjaren vanaf 1 januari 2006, is een kaderwet die in principe geldt voor alle inkomensafhankelijke regelingen voor zover het financiële bijdragen voor specifieke kosten betreft en beoogt deze te harmoniseren. De harmonisatie ziet op 1) het gelijktrekken van de begrippen die een rol (kunnen) spelen bij de bepaling van de draagkracht van de belanghebbende en daarmee bepalend zijn voor de hoogte van de financiële tegemoetkoming en 2) de uitvoeringsregels voor de inkomensafhankelijke regelingen die door de Belastingdienst Toeslagen (hierna: Toeslagen) worden uitgevoerd.

Het geharmoniseerde Awir-begrippenkader is in 2005 ingevoerd voor de toeslagen (de huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en vanaf 2008 aangevuld met het kindgebondenbudget), de studiefinanciering[1] en de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten[2]. Daarnaast koos men er bij de invoering in 2005 voor de Awir-uitvoeringsregels alleen voor de toeslagen te laten gelden.

De Awir bevat de verplichting om de wet periodiek te evalueren en verslag te doen aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Eind 2009 is een eerste evaluatie uitgevoerd over de periode 2006-2008. Dit rapport beschrijft de uitslagen van een tweede evaluatie en beslaat hoofdzakelijk de periode 2009-2016.

1.2 Werkwijze en afbakening

1.2.1 Afbakening

Cijfermateriaal
Deze evaluatie analyseert de periode 2009-2016 en bouwt voort op de eerste evaluatie over de periode 2006-2008. Voor bepaalde uitvoeringsaspecten zijn in deze 2e evaluatie ook cijfers opgenomen over 2006-2008. Tijdens de eerste evaluatie waren uitvoeringsgegevens namelijk alleen beschikbaar voor het jaar

[1] Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000).
[2] Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS).

2027591 03153

2006. Om dit cijfergat te overbruggen beschrijft de 2e evaluatie cijfermateriaal over de periode 2006-2008 tot aan 2016. Voor een deel van de cijfers is 2015 is het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar zijn.

Regelingen
Omdat de Awir voor de studiefinanciering en de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten beperkte gevolgen heeft gehad voor wat betreft het begrippenkader en geen gevolgen voor wat betreft de uitvoeringsregels, beperkt deze evaluatie zich net als de eerste evaluatie tot de toeslagen.

Wetswijzigingen
In de periode 2009-2016 zijn er een meerdere wetswijzigingen doorgevoerd in de Awir (zie bijlage voor een overzicht). Sommige wijzigingen betreffen kleine wijzigingen die enkel de uitvoering voor Toeslagen vergemakkelijken. Anderen zien op gelijktrekken van fiscale (de ' blauwe' poot van de Belastingdienst) uitvoeringsregels met toeslaguitvoeringsregels (de 'rode' tak).
Deze evaluatie beperkt zich tot wetswijzigingen die gerelateerd zijn aan de doelstellingen van de Awir: harmonisatie tussen inkomensafhankelijke regelingen, klantvriendelijk- en doelmatigheid door een uitvoeringsloket en betere aansluiting bij de draagkracht door gebruik van het actuele inkomen.
De in deze evaluatie beschreven wetswijzigingen zijn:

- Invoering vermogenstoets voor zorgtoeslag en kindgebondenbudget. Hiermee gepaard gingen: verruiming van het bereik van het hardheidsclausulebeleid en het betrekken van buitenlands vermogen in de vermogenstoets (2013).
- Introductie van het objectieve partnerbegrip (2013)
- Invoering dwangsomregeling (2013)
- Fraudemaatregelen: invoering één-bankrekening (2013) en pakket fraudemaatregelen uit Wet aanpak fraude en fiscaliteit (2014).

1.2.2 *Onderzoeksvragen*

De onderzoeksvraag die in deze evaluatie staat is:

In hoeverre zijn de doelstellingen van de Awir gerealiseerd over de periode 2009-2016?

Deelvragen zijn:

- In hoeverre heeft harmonisatie van basisbegrippen en uitvoeringsregels geleid tot meer transparante regelgeving?
- In hoeverre heeft het instellen van één uitvoeringsloket voor toeslagen geleid tot een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering?
- In hoeverre zorgt het gebruik van het actueel inkomen (t) voor een betere aansluiting op de draagkracht van de burger?

In de beantwoording van de deelvragen deels teruggekeken naar ontwikkelingen ten opzichte van de situatie voor de Awir (voor 2005). De focus ligt echter op ontwikkelingen ten opzichte van de vorige evaluatieperiode (na 2008).

1.2.3 *Aanpak en leeswijzer*

Hoofdstuk 2 (Achtergrondinformatie) beschrijft de doelstellingen van de Awir en baseert zich hierbij op de Memorie van Toelichting. Om de bevindingen in de volgende hoofdstukken in een context te plaatsen bevat dit hoofdstuk ook algemene

ontwikkelingen[3] van aantallen en bedragen die de Rijksoverheid over 2006-2016 in de vorm van toeslagen heeft uitgekeerd.

Hoofdstuk 3 (Meer transparante regelgeving door harmonisering?) benoemt de disharmonisaties die in de vorige evaluatie zijn gesignaleerd. Daarna volgt een analyse of wetswijzigingen die sinds 2009 zijn doorgevoerd wel of niet geleid hebben tot verdere harmonisering. Voor een overzicht en achtergronden van wetswijzigingen zijn diverse kamerstukken geraadpleegd.

Om in hoofdstuk 4 (Een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering door een uitvoeringsloket?) ontwikkelingen omtrent klantvriendelijkheid en een doelmatige uitvoering in kaart te brengen is gebruik gemaakt van bestaande rapportages van de Belastingdienst[4]. Daarnaast baseert hoofdstuk 3 zich op rapporten van de Ombudsman en Sociaal Raadslieden over de uitvoeringspraktijk van Belastingdienst/Toeslagen.

Hoofdstuk 5 (Betere aansluiting op draagvlak burger door gebruik actuele inkomen?) toont de ontwikkelingen aangaande de voorschotsystematiek van de Awir, waarbij toeslaggerechtigden een voorschot ontvangen voor een geschat inkomen. Voor de doelmatigheid van de voorschotsystematiek is het vooral bepalend i) hoe goed het voorschot aansluit op het bedrag waarop burgers uiteindelijk na het vaststellen van gegevens recht blijken te hebben en ii) hoeveel tijd er tussen het voorschot en de definitieve vaststelling zit. Hoofdstuk 4 beschrijft ontwikkelingen op deze punten op basis van cijfermateriaal over de periode 2006-2015[5]. Voor gegevens over voorschotten en definitieve toekenningen is 2015 het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar zijn. De doelmatigheid van de voorschotsystematiek hangt ook af van hoe goed het lukt ondanks het gebruik van schattingen controles op juistheid te doen om onterechte uitbetalingen (fraude) te voorkomen. Hiervoor gebruikt hoofdstuk gegevens uit de Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015.

In hoofdstuk 6 worden de conclusies samengevat.

[3] Deze cijfers zijn geleverd door de Belastingdienst/Toeslagen.
[4] Waaronder halfjaarsrapportages van de Belastingdienst en de Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015.
[5] 2015 is het meest recente jaar waarop cijfers over terugvorderingen beschikbaar zijn.

2027591 03153

2 Achtergrondinformatie

2.1 Doelstellingen van de Awir: transparantere regelgeving, efficiëntere uitvoering en nauwere aansluiting bij draagkracht van burger

Voor de invoering van de Awir verschilden de bestaande inkomensafhankelijke regelingen sterk van elkaar, zowel qua gehanteerde begrippen als qua uitvoeringsregels. Het resultaat was een voor burgers niet-coherent en ondoorzichtig systeem van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen. Met de introductie van de Awir is geprobeerd deze situatie te verbeteren. De Awir formuleert daartoe drie hoofddoelstellingen: a) meer transparante regelgeving b) een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering en c) betere aansluiting op draagkracht door gebruik van het actuele inkomen (t) in plaats van het vastgestelde inkomen uit het verleden (t-2)[6].

a. Meer transparante regelgeving door harmonisering van basisbegrippen

De hoogte van de financiële tegemoetkoming in inkomensafhankelijke regelingen is afhankelijk van de draagkracht van de burger. Hoe hoger de draagkracht, hoe lager de financiële tegemoetkoming die de burger van het Rijk ontvangt. De hoogte van de draagkracht is afhankelijk van het toetsingsinkomen van de belanghebbende. Ook het inkomen van een eventuele partner of – in het geval van de huurtoeslag-medebewoner telt mee. Voor draagkrachtberekeningen wordt verder uitgegaan van een aantal basisbegrippen: toetsingsinkomen, vermogenstoets, partner, medebewoner en kind. Voor de Awir-harmonisatie gebruikten verschillende regelingen verschillende definities voor deze basisbegrippen. Daarmee kon bijvoorbeeld voor de berekening van de ene regeling iemand geacht worden wel een partner te hebben en voor de andere niet. Door deze begrippen hetzelfde te definiëren voor soortgelijke regelingen had de Awir als doel deze regelingen inzichtelijker te maken voor burgers. Transparantie betekent in dit kader dat de burger op een toegankelijke manier inzicht krijgt op welke inkomensafhankelijke regelingen hij recht heeft en hoe de hoogte van de financiële bijdrage wordt bepaald.

b. Een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering door één uitvoeringsloket

Het inrichten van één uitvoeringsloket waar burgers voor alle toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebondenbudget en kinderopvangtoeslag) terecht kunnen zou de uitvoering klantvriendelijker en doelmatiger maken. De invoering van één uitvoeringsloket zou ook niet-gebruik verminderen en een beter inzicht mogelijk maken in de armoedeval[7], zodat beleidsmakers deze effectiever kunnen bestrijden.

[6] Jaar t refereert aan het jaar waarvoor de burger een toeslag ontvangt. Gebruik maken van inkomens uit het jaar t betekent dat burgers een tegemoetkoming krijgen gebaseerd op het inkomen wat zij in datzelfde jaar verdienen: bijvoorbeeld een huurtoeslag voor 2015 gebaseerd op het inkomen uit 2015. Dit wijkt af van de 't-2' systematiek: hierbij ontvangen burgers bijvoorbeeld een tegemoetkoming voor 2015 gebaseerd op hun vastgestelde inkomen uit 2013. De voormalige huursubsidie maakte gebruik van het vastgestelde inkomen uit het verleden (t-2).

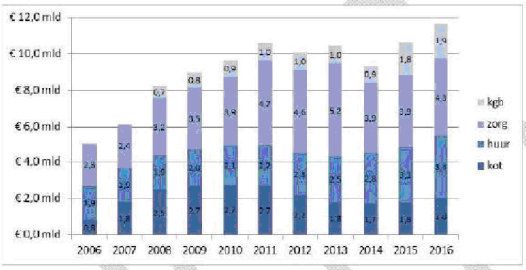
[7] Het begrip armoedeval verwijst naar de situatie waarin aanvaarding van betaalde arbeid een gering of zelfs negatief effect heeft op het besteedbaar inkomen door het verlies van inkomensafhankelijke vergoedingen.

c. Betere aansluiting op draagkracht door gebruik actuele inkomen

Met de invoering van de Awir wordt het recht op een tegemoetkoming niet langer bepaald op een vastgesteld inkomen uit het verleden (t-2), maar wordt de financiële bijdrage gebaseerd op het inkomen in het berekeningsjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft (t). In de praktijk worden in het berekeningsjaar voorschotten verleend op basis van een geschat inkomen (t) en wordt na vaststelling van het inkomen na afloop van het jaar het verleende voorschot verrekend met de toegekende tegemoetkoming.

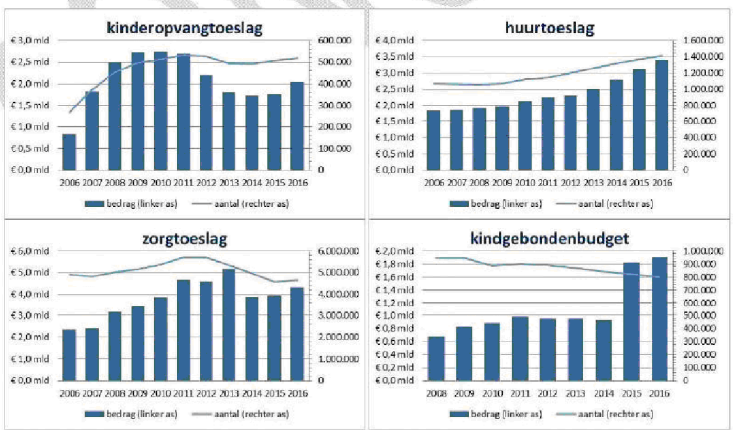
2.2 Algemene ontwikkelingen toeslagbedragen- en aantallen

Figuur x toont de ontwikkeling in de aan burgers verstrekte toeslagbedragen[8] per toeslagjaar in de periode 2006-2016. In 2008 is het kindgebondenbudget ingevoerd.



Figuur X: Ontwikkeling uitgaven (toeslagbedragen) toeslagen 2006-2016
Bron: Belastingdienst Toeslagen

Vanaf 2008 is het toeslagbedrag voor alle toeslagen samen gestegen van circa 8,2 miljard in 2008 tot circa 11,7 miljard in 2016. Figuur x presenteert de toeslagbedragen en de aantallen beschikkingen voor de vier toeslagen afzonderlijk.



Figuur X: Ontwikkeling uitgaven en aantallen toeslagen 2006-2016[9]
Bron: Belastingdienst Toeslagen

[8] Toeslagbedrag betekent hier: het bedrag dat de Belastingdienst Toeslagen verschuldigd is aan toeslaggerechtigden, ofwel het 'verplichting-bedrag'.
[9] De balkjes en de linker-as tonen de bedragen. De lijn en de rechter-as staan voor de aantallen.

De uitgaven aan kinderopvangtoeslag stegen sterk in de periode 2007-2010 en kwamen na 2011 als gevolg van budgetingrepen[10] weer op het niveau van 2007. In de jaren 2013-2016 leidde een combinatie van stijgende huurprijzen en dalende inkomens tot een sterke groei in uitgaven aan huurtoeslag, van 2,5 miljard in 2012 tot 3,4 miljard in 2016. In totaal stegen de uitgaven aan huurtoeslag van 2006 tot 2016 van 1,9 miljard tot 3,4 miljard. Deze stijgende uitgaven aan de huurtoeslag waren de voornaamste aanleiding voor het instellen van een IBO Sociale Huur[11].
De IBO Sociale Huur concludeert dat de groei van de huurtoeslag voor bijna 2/3 het gevolg is van de economische recessie en de effecten van overheidsbeleid (bezuinigingen). Het resterende deel wordt vooral verklaard door inflatie en demografie. Voor een klein deel is de huurtoeslag gestegen door groepen, zoals studenten die de afgelopen periode (onverwacht) meer dan voorheen de weg naar de huurtoeslag hebben gevonden. Uitgaven aan de zorgtoeslag waren in 2013 meer dan verdubbeld ten opzichte van 2006. Bezuinigingen voor met name hogere inkomens deden de uitgaven na 2013 weer dalen van 5,2 miljard tot 4,3 miljard in 2016. Uitgaven aan het kindgebonden budget zijn door het integreren van twee bestaande regelingen in het kindgebonden budget in 2015 (de alleenstaande ouderkop, zie paragraaf xx) toegenomen van 0,9 in 2014 tot 1,8 in 2015.

[10] Hogere inkomens krijgen een lager percentage terug en in 2013 is de eis ingevoerd dat ouders niet meer uren vergoed krijgen dan dat zij werken.
[11] De term IBO refereert aan een interdepartementaal beleidsonderzoek. De titel van het rapport IBO Sociale Huur is: De prijs voor betaalbaarheid. Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur (2016).

3 Meer transparante regelgeving door harmonisering?

In hoeverre heeft harmonisatie van basisbegrippen en uitvoeringsregels geleid tot meer transparante regelgeving?

- De AWIR heeft bij invoering in 2005 harmonisatie heeft gebracht voor een aantal inkomensafhankelijke regelingen. De beoogde verdere harmonisering tussen inkomensafhankelijke regelingen heeft sindsdien echter zeer beperkt plaatsgevonden.
- Uitgangspunt van de Awir was dat de kaderwet een steeds groter bereik zou krijgen: steeds meer inkomensafhankelijke regelingen zouden dan gebruik maken van een geharmoniseerd begrippenkader en uitvoeringsregels. In de evaluatieperiode is het bereik van de Awir iets vergroot door een verruimde werking van het kindgebonden budget. Het voornemen om voor de kinderopvang over te gaan op directe financiering en het hiermee verdwijnen van de kinderopvangtoeslag zou het bereik van de Awir juist verkleinen. De voordelen van één uitvoeringsloket voor toeslagen (zie hoofdstuk 4) worden hiermee ook kleiner. Er zijn geen voornemens om andere bestaande of nieuwe regelingen onder het Awir-kader te voegen.
- Ook beoogde de Awir dat de afwijkingen binnen de Awir-regelingen waarvoor bij invoering werd gekozen ze te behouden op korte termijn zouden worden weggenomen. De meeste disharmonisaties binnen Awir-regelingen zitten in de huurtoeslag en zijn overgenomen uit de voormalige huursubsidie. Deze uitzonderingen zijn niet gereduceerd sinds 2009. De IBO Sociale Huur (2016) bevat een vereenvoudigingspakket met aanbevelingen om deze uitzonderingen weg te nemen. De uitzonderingen vergroten volgens dit rapport de complexiteit van de uitvoering en maken de huurtoeslag minder toegankelijk voor gebruikers.

3.1 Terugkijk naar 2005: harmonisering, maar ook beperkt bereik van de Awir en uitbreiding van uitzonderingen

De doelstelling bij invoering van de Awir op 1 september 2005 (met ingang voor berekeningsjaren vanaf 1 januari 2006) was om de begrippen – waarvan de hoogte en het recht afhankelijk is - en de uitvoeringsregels voor alle toen bestaande en nieuwe inkomensafhankelijke regelingen onder de werkingssfeer van de Awir te laten vallen. Voor enkele in 2005 bestaande inkomensafhankelijke regelingen zou harmonisatie van bepaalde begrippen (zoals het partner- of inkomensbegrip) tot ongewenste inkomenseffecten leiden bij (delen van) de doelgroep. Daarom werd besloten dat voor de bestaande regelingen per regeling kon worden bepaald of de Awir geheel of gedeeltelijk van toepassing zou zijn.

Bij de invoering is om die reden gekozen het begrippenkader in eerste instantie alleen te laten gelden voor de toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag, met in 2008 toevoeging van het kindgebonden budget), de studiefinanciering en de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). De uitvoeringsregels van de Awir gelden daarnaast alleen voor de toeslagen. Een groot gedeelte van de begrippen die de toeslagen, de studiefinanciering en de WTOS gebruikten – waaronder het toetsingsinkomen[12], het

[12] De huurtoeslag kent uitzonderingen op het toetsingsinkomen. Deze zijn afkomstig uit het hardheidsclausulebeleid dat onder het regime van de Huursubsidiewet van kracht was en dat bij wijze van overgangsrecht bij inwerkingtreding van de Awir in stand is gebleven.

berekeningsjaar, het partnerbegrip, de medebewoner en het kind - zijn met de invoering van de Awir inderdaad geharmoniseerd[13].

Op een aantal onderdelen van met name de huurtoeslag is echter om beleidsmatige redenen of vanwege eerdere toezeggingen gekozen voor het handhaven van disharmonisaties in het begrippenkader van die regelingen. In de huurtoeslag is het hardheidsclausulebeleid van de vroegere huursubsidie overgenomen[14]: uitzondering van bepaalde inkomenscomponenten[15] en enkele uitzonderingscategorieën voor partnerschap. De huurtoeslag wijkt ook af van de andere toeslagen in het meerekenen van de draagkracht van de medebewoner en het hanteren van een vermogenstoets.

Uitgangspunt was op zo kort mogelijke termijn de bestaande regelingen geheel onder het begrippenkader van de Awir te brengen. Sinds 2009 zijn deze disharmonisaties van de huurtoeslag echter niet weggenomen, behalve waar het gaat om een vermogenstoets. De huurtoeslag is niet langer de enige toeslag met een vermogenstoets, maar de nieuwe ingevoerde toetsen wijken wel af van die van de huurtoeslag (zie: 3.3.1.).
Een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de effectiviteit van sociale huur en de huurtoeslag[16] (IBO Sociale Huur, 2016) concludeert dat de uitzonderingen in de huurtoeslag de uitvoering ingewikkelder en duurder maken en dat deze voor burgers de huurtoeslag minder toegankelijk maken. De IBO Sociale Huur heeft daarom als aanbeveling een vereenvoudigingspakket gericht op het wegnemen van veel van bovenstaande afwijkingen tussen de huurtoeslag en de Awir-regels. Hieronder vallen de uitzonderingen uit het hardheidsclausulebeleid en de verschillen in de vermogenstoetsen van de huurtoeslag, kindgebonden budget en zorgtoeslag.
Een interdepartementale werkgroep onderzoekt momenteel de mogelijkheden om de doorwerking van vermogen tussen inkomensafhankelijke regelingen te harmoniseren (zie: 3.4.2).

Op nieuwe inkomensafhankelijke regelingen zou verder automatisch het begrippenkader van de Awir van toepassing zijn. Uitgangspunt was dat de kaderwet een steeds groter bereik zou krijgen: steeds meer inkomensafhankelijke regelingen zouden dan gebruik maken van een geharmoniseerd begrippenkader en uitvoeringsregels. In de evaluatieperiode is het bereik van de Awir iets vergroot doordat een aantal regelingen voor alleenstaande ouders als zelfstandige regelingen zijn geschrapt en hiervoor een compensatie is gecreëerd binnen het kindgebonden budget (zie: 3.3). Het voornemen om voor de kinderopvang over te gaan op directe financiering en het hiermee verdwijnen van de kinderopvangtoeslag (zie: 3.4.1) zou het bereik van de Awir juist verkleinen. De voordelen van één uitvoeringsloket voor toeslagen (zie hoofdstuk 4) worden hiermee ook kleiner.

[13] Gestroomlijnd, transparant, effectief? Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (2008).
[14] Overname van de uitzonderingen was, behalve voor de uitgezonderde vermogens bij de vermogenstoets, limitatief: er kunnen geen nieuwe uitzonderingscategorieën bij komen.
[15] O.a. nabetalingen van inkomsten en afkoopsommen.
[16] De prijs voor betaalbaarheid. Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur (2016).

3.2 Harmonisaties tussen inkomensafhankelijke regelingen[17] 2009-2016

In 2014 is de Wet hervorming kindregelingen aangenomen, waarbij het kabinet een stelstel van 11 kindregelingen heeft gereduceerd tot 4 regelingen.
Met invoering per 1 januari 2015 is inkomensondersteuning voor alle alleenstaande ouders geharmoniseerd zodat alle ouders met een laag inkomen, ongeacht of ze werken of een uitkering ontvangen, gelijk worden behandeld. De toeslag van 20% van het minimumloon zoals voorheen opgenomen in de minimumregelingen voor alleenstaande ouders is daarom per die datum vervallen. Ter compensatie van de 20% toeslag in de minimumregelingen is de zogenaamde alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget geïntroduceerd. Ook de WTOS 17-[18] is geïntegreerd in het kindgebonden budget. Met het integreren van bovenstaande regelingen in het kindgebonden budget is de reikwijdte van de Awir-kaderwet vergroot.

3.3 Disharmonisaties tussen inkomensafhankelijke regelingen[19] 2009-2016

3.3.1 Afwijkende vermogenstoetsen binnen toeslagen

In 2013 zijn vermogenstoetsen geïntroduceerd voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget die onderling identiek zijn, maar wel afwijken van de bestaande vermogenstoets voor de huurtoeslag. Er gekozen voor een hogere vermogensgrens voor de zorgtoeslag en het kindgebondenbudget dan bij de huurtoeslag omdat het hanteren van dezelfde grens zou leiden tot te hoge inkomenseffecten. Bij de huurtoeslag vervalt het recht bij een vermogen dat hoger is dan het heffingsvrije vermogen in box 3[20] van de inkomstenbelasting, terwijl bij de nieuwe vermogenstoets voor de zorgtoeslag en het kindgebondenbudget het recht op toeslag vervalt vanaf 2017 bij €82.752 boven heffingvrije vermogen (box 3).

Los van de verschillen tussen de twee Awir-vermogenstoetsen is er ook een variatie in de manier waarop vermogen voor de inkomstenbelasting wordt bepaald en de manier waarop Awir-vermogen wordt gerekend. Terwijl voor fiscaal vermogen groene beleggingen worden vrijgesteld, mogen deze voor de Awir-vermogenstoetsen niet worden vrijgesteld. Dit leidt tot een arbeidsintensiever proces in de uitvoering. Toeslagen kan nu namelijk niet uit gaan van het vermogen dat door de Belastingdienst voor fiscale doeleinden wordt vastgesteld, maar moet zelf dit vermogen gaan muteren om ervoor te zorgen dat groenbeleggingen weer wel worden meegerekend.

3.3.2 Uitbreiding bijzondere vermogens bij vermogenstoetsen

Bij de invoering van de Awir zijn uitzonderingen de golden voor de vermogenstoets van de huursubsidie overgenomen in de vermogenstoets van de huurtoeslag. Het doel hiervan was om regelingsspecifieke doeleinden te behouden, ongewenste inkomenseffecten voor de burger te voorkomen en trouw te blijven aan eerdere toezeggingen door de overheid. Deze uitzonderingen gelden voor bepaalde categorieën vermogen (zie figuur x). Deze uitzonderingen, aangemerkt als

[17] Inkomensafhankelijke regelingen voor zover ze voldoen aan de Awir-definitie: regelingen die burgers afhankelijk van hun draagkracht recht geven op een tegemoetkoming van het Rijk voor specifieke kosten.
[18] Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten voor ouders met kinderen in het middelbaar beroepsonderwijs in de leeftijd van 16 en 17 jaar.
[19] Inkomensafhankelijke regelingen voor zover ze voldoen aan de Awir-definitie: regelingen die burgers afhankelijk van hun draagkracht recht geven op een tegemoetkoming van het Rijk voor specifieke kosten.
[20] Het heffingsvrij vermogen zonder fiscale partner is in 2016 €24.437, met fiscale partner is dat €48.874.

2027591 03153

bijzondere vermogens, zijn bedoeld voor situaties waarin het toepassen van de gangbare regels ertoe zou leiden dat in strijd met de bedoeling van de wetgever geen of een lagere tegemoetkoming zou worden toegekend.

In de periode 2005-2008[21] zijn er twee bijzondere vermogenscategorieën bijgekomen: uitkeringen uit het DES-Fonds die zijn verstrekt aan slachtoffers van het gebruik van DES-preparaten (2007) en tegemoetkomingen en bijdragen voor materiële schade uitgekeerd aan slachtoffers van de Volendambrand van 1 januari 2001 (2008). In de jaren 2009-2016 zijn 6 categorieën bijzondere vermogens toegevoegd, zie figuur x vanaf rij 9). In totaal bestaan er nu 14 soorten uitgezonderde vermogens[22]. Tegenover de groei van het aantal uitzonderingen, iets dat leidt tot minder uniformiteit, staat de ontwikkeling dat uitzonderingen wel zijn overgenomen in de nieuwe vermogenstoetsen voor de zorgtoeslag en het kindgebondenbudget en daarmee consequent worden toegepast voor toeslaggerechtigden. Figuur x toont de hoogte en frequentie van uitgezonderde vermogens over de toeslagjaren 2013-2016.

Sinds		Omschrijving	Freq.	Gem. bedrag
2005	1	Vermogen pleegkind	22	38.790
	2	Vermogen minderjarig kind, waar u, uw toeslagpartner, uw medebewoner en uw kind niet aan kunnen komen	289	85.734
	3	Smartengeld (immateriële schadevergoeding)	813	38.668
	4	Schadevergoeding die de overheid, het Nederlandse Rode Kruis of fabrikanten van farmaceutische producten betalen aan hemofiliepatiënten die met het aidsvirus zijn besmet	2	103.281
	5	Vergoedingen op grond van de 'Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers' die zijn betaald aan de slachtoffers zelf	56	43.234
	6	Individuele uitkeringen in het kader van tegoeden Tweede Wereldoorlog aan leden van de Joodse, Sinti, Roma en Indische gemeenschappen door de Maror-stichtingen, stichting Het Gebaar, stichting Rechtsherstel Sinti en Roma, stichting Joods Humanitair Fonds en Sjoa-stichtingen	22	27.730
2006-2008	7	Uitkering DES fonds die zijn betaald aan slachtoffers van het gebruik van DES-preparaten	5	
	8	Tegemoetkomingen op basis van de 'Regeling tegemoetkoming financiele gevolgen in verband met functionele invaliditeit nieuwjaarsbrand Volendam' en bijdragen die zijn uitgekeerd aan getroffenen op grond van de 'Regeling tegemoetkoming in kosten nieuwjaarsbrand Volendam II'	0	
2009-2016	9	Uitkeringen van de Rooms-Katholieke Kerk aan slachtoffers van seksueel misbruik	31	3.184
	10	Bijzondere uitkeringen aan veteranen bij wie ten gevolge van inzet tijdens oorlogsomstandigheden of een crisisbeheersingsoperatie invaliditeit is vastgesteld	19	78.092
	11	Voor zorgtoeslag en kindgebonden budget: uitkeringen voor letselschade waarvan de hoogte is vastgesteld voor 11 oktober 2010	388	3.551
	12	Uitkeringen op grond van de 'Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik van minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen', of een andere regeling van de overheid voor deze groep slachtoffers	6	36.164
	13	Uitkeringen van een voorschot op een persoonsgebonden budget voor 2012 en 2013	78	1
	14	Uitkeringen op grond van de 'Uitkeringsregeling backpay' aan ambtenaren en militairen die tijdens de Japanse bezetting in dienst waren van het Nederlands-Indisch Gouvernement		
	Totaal		1.731	82.970

Figuur x: Omschrijving en frequentie vermogensuitzonderingen
Bron: Belastingdienst Toeslagen

[21] Uitkeringen uit het DES-Fonds die zijn verstrekt aan slachtoffers van het gebruik van DES-preparaten (2007) en tegemoetkomingen en bijdragen voor materiële schade uitgekeerd aan slachtoffers van de Volendambrand van 1 januari 2001 (2008).

[22] Voor sommige soorten bijzondere vermogens gelden meerdere regelingen. Omwille van beknoptheid zijn deze regelingen in de tabel samengevoegd.

Het aantal personen dat tussen 2013 en 2016 een beroep heeft gedaan op een van de vermogensuitzonderingen is 1.731. Samen maken zij aanspraak op circa 144 miljoen uitgezonderd vermogen. De IBO Sociale Huur (2016) beveelt aan deze uitzonderingen te reduceren.

3.4 Toekomstige ontwikkelingen

3.4.1 Ontwikkelingen leidend tot disharmonisatie tussen inkomensafhankelijke regelingen

Wetsvoorstel wijziging financieringsstelsel kinderopvang
Momenteel wordt de mogelijkheid wordt onderzocht om – in plaats van toeslagverstrekking aan burgers – de kinderopvanginstellingen direct te financieren. Directe financiering van kinderopvanginstellingen is geen inkomensafhankelijke regeling naar de definitie uit de Awir. Het betreft immers geen tegemoetkoming van het Rijk aan burgers. De nieuwe directe financiering zal daarom deels volgens een andere uitvoeringssystematiek en met een ander begrippenkader dan de Awir moeten worden uitgevoerd. Dit zou betekenen dat de reikwijdte van de Awir afneemt. Voor bepaalde begrippen zal echter ook voor directe financiering bij de Awir aangesloten worden.

3.4.2 Ontwikkelingen gericht op verdere harmonisatie tussen inkomensafhankelijke regelingen

Vermogensbegrip
Verschillen in de doorwerking van vermogen en de uitzonderingscategorieën voor vrijgesteld vermogen zijn moeilijk uitlegbaar aan de burger waardoor het systeem als complex en onrechtvaardig kan worden ervaren en het gevoel van regeldruk bij de burger wordt vergroot. Daarom verkent momenteel een interdepartementale werkgroep de mogelijkheden om de doorwerking van vermogen in verschillende inkomensafhankelijke regelingen te harmoniseren. De werkgroep onderzoekt opties om negatieve effecten van een abrupte vermogensgrens te mitigeren. Daarnaast kijkt zij ook naar vermindering van de verschillende vrijstellingen die gelden voor de verschillende inkomensafhankelijke regelingen. Het eindrapport van deze werkgroep wordt voorjaar 2017 verwacht.

Harmonisatie invordering inkomstenbelasting en toeslagen
Onderdeel van het pakket Belastingplan 2017 is de stroomlijning van invorderingregels over belastingschulden en toeslagschulden. Voor de burger ontstaat meer duidelijkheid doordat hij via één loket een beter overzicht krijgt van zijn totale schuldpositie. Daarnaast kan hij op een eenvoudige wijze digitaal via datzelfde loket zijn rode en blauwe schulden regelen.

3.5 Ontwikkelingen binnen het Awir-begrippenkader: het nieuwe partnerbegrip

3.5.1 Objectief toetsbare criteria

In 2011 is een nieuw basispartnerbegrip geïntroduceerd dat geldt voor alle fiscale wetten en vanaf 2013 ook voor toeslagen. Dit begrip omvat gehuwden, geregistreerde partners en ongehuwd samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract. Voor de inkomensbelasting en de toeslagen zijn daarnaast nog enkele aanvullende partnercategorieën gecreëerd op basis van criteria die op basis van objectieve criteria toetsbaar zijn. Het gaat daarbij om ongehuwd samenwonenden zonder notarieel samenlevingscontract die: samen een kind

2027591 03153

hebben, voor een pensioenregeling als partner gelden of die samen een eigen woning hebben.

Naar aanleiding van een motie van het lid Omtzigt c.s. is het partnerbegrip voor inwerkingtreding in 2013 aangevuld om ook samenwonenden in samengestelde gezinnen als partner te laten kwalificeren, omdat deze anders een financieel voordeel zouden genieten ten opzichte van gehuwden ('de trouwtaks').
Een onbedoeld effect van deze motie is dat door deze regel ook onbedoelde partnerschappen worden geregistreerd: personen die volgens de regel wel partners zijn, maar die maatschappelijk niet zo worden beschouwd. Om ongewenste situaties op te lossen zijn de laatste jaren enkele wettelijke uitzonderingen gemaakt. Sinds 2015 mag Toeslagen een uitzondering maken voor bewoners van opvanghuizen van wie een andere bewoner is aangemerkt als toeslagpartner: zij kunnen een verzoek indienen niet als toeslagpartners te worden aangewezen. Vanaf 2016 kunnen ook alleenstaande volwassenen met een inwonend volwassen stiefkind een verzoek indienen zodat hun stiefkind niet als hun partner wordt gerekend.

3.5.2 *Het nieuwe partnerbegrip in de praktijk*

De oude materiële criteria – gezamenlijke huishouding versus duurzaam gescheiden leven- waren niet goed te controleren zonder inbreuk te maken op de privacy en vergden daarnaast handmatige controle, terwijl objectieve criteria in beginsel geautomatiseerd vast te stellen zijn. Dit heeft als voordeel dat een groter deel van het toeslagenproces geautomatiseerd af te doen is. Het objectieve partnerbegrip is daarnaast zowel voor de inkomstenbelasting als voor de toeslagen ingevoerd. Dit betekent een vereenvoudiging voor de Belastingdienst aangezien de regels voor inkomensbelasting en toeslagen op dit vlak nu dichter bij elkaar zijn gaan liggen.

Ondanks de voordelen van een groter deel geautomatiseerd afdoen blijft dit massale proces op gespannen voet staan met de behoefte van burgers aan maatwerk. Niet alle toeslagaanvragen- of wijzigingen zijn geautomatiseerd af te doen, ofwel omdat de benodigde gegevens ontbreken of onjuist (bijvoorbeeld bij spookbewoning[23]) zijn, ofwel omdat de regelgeving niet altijd rekening houdt met bijzondere gevallen.

- Het objectieve partnerschap heeft als uitgangspunt dat partnerschap aan de hand van objectieve criteria is vast te stellen. Het betekent echter niet dat de Belastingdienst Toeslagen het partnerschap daarmee in alle gevallen zelfstandig of geautomatiseerd kan vaststellen. Gegevens omtrent samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract, stief- en pleegkinderen, gezamenlijke woning of een gezamenlijk pensioen staan niet in de basisregistratie personen.
- Voor twee volwassenen die ingeschreven staan op hetzelfde woonadres waar ook een of meer minderjarige kinderen staan ingeschreven, geldt dat objectief wél automatisch betekent. Deze gegevens kan BD/Toeslagen namelijk wel inzien via de BRP. In bepaalde gevallen wordt partnerschap door de betrokken burgers als onterecht beschouwd[24].

[23] Spookbewoning gaat over een verschil tussen de administratieve adresregistratie en de feitelijke situatie, namelijk: i) op een adres staat een bewoner ingeschreven die er niet (meer) woont, ofwel «spookbewoning»; ii) een woning is in de BRP niet gesplitst en wordt dus als één woning gezien terwijl er meerdere huishoudens wonen. Er zijn in deze situaties twee belangrijke consequenties voor toeslaggerechtigden. Hun toeslag wordt onjuist vastgesteld omdat aan hen ten onrechte wel of juist een partner wordt toegerekend. Ook kunnen de toeslaggerechtigde en spookbewoner elkaars gegevens inzien[23].
[24] Denk hierbij bijvoorbeeld aan hulpbehoevende grootouders. Voor twee andere situaties waar in het verleden 'onrechtmatig partnerschap' werd ervaren – bewoners van opvanghuizen en stiefkinderen- mag de toeslaggebruiker inmiddels een verzoek indienen uitgezonderd te worden van partnerschap.

3.6 Buitenlands inkomen

CONCEPT

4 Een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering door één uitvoeringsloket?

In hoeverre heeft het instellen van één uitvoeringsloket voor toeslag geleid tot een klantvriendelijkere uitvoering?

- Het laten uitvoeren van alle toeslagen door één uitvoeringsorganisatie heeft de klantvriendelijkheid bevorderd, met name dankzij significante verbeteringen in het toeslagenproces die tussen 2009-2016 zijn doorgevoerd.
- Het merendeel van de circa 7 miljoen toeslaggebruikers ondervindt geen problemen bij uit toeslagproces. Een klein aandeel gebruikers ervaart echter wel problemen en dient een klacht in (circa 7000 jaarlijks). Deze klachten betreffen het traag of niet reageren op aanvragen en wijzigingsverzoeken, het niet nakomen van toezeggingen over klachten, lange wachttijd voor definitieve toekenningen en overschrijding van de wettelijke termijn voor afhandeling van bezwaarschriften. Met name de wachttijd voor definitieve toekenningen is in de evaluatieperiode aanzienlijk teruggedrongen.
- Wat betreft het verminderen van niet-gebruik van awir-regelingen is het uitgangspunt vanuit de overheid tot nu toe geweest dat burgers zelf inschatten en beslissen of zij inkomensondersteuning nodig hebben en daarvoor in aanmerking komen. Er worden geen maatregelen genomen specifiek om niet-gebruik terug te dringen. De overheid zet wel in op communicatie en ondersteuning om burgers te helpen de afweging te maken.
- Het clusteren van de uitvoering bij één uitvoeringsorganisatie zou ook een beter inzicht in de armoedeval mogelijk maken. Hoewel Belastingdienst Toeslagen over overkoepelende gegevens beheert is er momenteel geen afnemer die deze gegevens in samenhang analyseert.

4.1 Eén uitvoeringsloket klantvriendelijker: verbeteringen tussen 2009-2016

4.1.1 Introductie nieuw automatiseringssysteem in 2012

In 2012 is een nieuw automatiseringssysteem in gebruik genomen: het toeslagenverstrekkingensysteem (TVS). Tot 2011 was er nog sprake van drie toeslagsystemen voor respectievelijk huur/zorg, kinderopvang en kindgebondenbudget. Sinds 2012 is er sprake van een geïntegreerde digitale aanvraag- en beschikomgeving. Daarbij zijn drie grote veranderingen gerealiseerd:

1) *Integraal gebruik van gegevens voor alle toeslagen:*

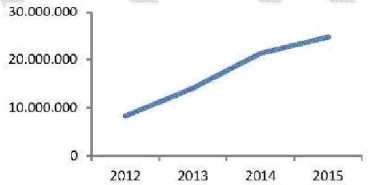
Wanneer een burger meerdere toeslagen wil aanvragen hoeft hij in *Mijn Toeslagen* daarnaast slechts één keer gegevens (bijvoorbeeld over het hebben van een partner) aan te leveren die voor alle toeslagen gebruikt kunnen worden. Dit beperkt het aantal handelingen dat de burger moet verrichten en vermindert zodoende zijn administratieve lasten. Dit is een verbetering ten opzichte van de eerste evaluatie, toen voor elke toeslag nog apart gegevens aangeleverd moesten worden. Deze verbetering is mogelijk gemaakt door de invoering van het nieuwe automatiseringssysteem.

2) *Integrale communicatie over toeslagbeschikkingen:*

Er wordt sinds 2012 voor toeslaggerechtigden die recht hebben op meerdere toeslagen één compacte voorschotbeschikking opgemaakt, waarin recht en hoogte van alle relevante toeslagen zijn opgenomen. Het leveren van een integrale conceptbeschikking is mogelijk geworden na de introductie van het nieuwe automatiseringssysteem TVS. Voor 2012 kregen mensen per toeslag een afzonderlijke beschikking met veel informatie over de toegepaste grondslagen van soms meerdere pagina's. Daarvoor in plaats is de 'compacte beschikking' gekomen waarin enkel het toegekende recht wordt vermeld (in 1 A4) voor de toeslag(en) van de burger. Voor de onderliggende grondslagen wordt verwezen naar toeslagen.nl.

3) *Portaal-functionaliteit: Mijn Toeslagen:*

Toeslagen heeft in 2012 een digitaal loket (burgerportal) geïntroduceerd dat toegankelijk is via DigiD. Via Mijn Toeslagen kunnen burgers aanvragen en wijzigingen doen voor zowel de huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebondenbudget en kunnen zij voor alle toeslagen informatie inzien over hun beschikkingen. Sinds 2014 is er ook een 'zorg-app' beschikbaar voor iedere enkelvoudige zorgtoeslagaanvraag. Het uitgangspunt is dat Mijn Toeslagen goedkoper is dan de post, 24 uur per dag geopend is en de mogelijkheid biedt om meldingen van burgers direct te controleren. Voor de burger bestaat nog steeds de mogelijkheid om op papier aanvragen en wijzigingen door te geven. Een deel van de communicatie van Belastingdienst Toeslagen, namelijk de beschikkingen over de definitieve toekenning van toeslagen, zal per juni 2017 uitsluitend nog digitaal worden verstuurd. Deze overgang is iets uitgesteld om te kunnen profiteren van ontwikkelingen in MijnOverheid en de Berichtenbox die momenteel gerealiseerd worden. Burgers kunnen hun toeslagzaken ook regelen bij balies van de Belastingdienst. Een aantal organisaties zijn Toeslagenservicepunt. Zij kunnen het toeslagensysteem raadplegen en kunnen namens burgers veranderingen melden aan Belastingdienst/Toeslagen. In 2012 is er onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van *Mijn Toeslagen*[25]. Toeslaggerechtigden gaven daarin *Mijn Toeslagen* het rapportcijfer 7,7. 91% van de respondenten oordeelden positief tot zeer positief over de ontwikkeling van *Mijn Toeslagen*.



Figuur X: Totaal aantal bezoeken aan Mijn Toeslagen per jaar, 2012-2015
Bron: Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015

Het zoekgemak van de website wordt door een ruime meerderheid van zowel toeslaggerechtigden als intermediairs positief beoordeeld. Het totaal aantal bezoeken aan Mijn Toeslagen is gestegen van 8 miljoen in 2012 tot 25 miljoen in 2015 (zie figuur x).

[25] Crossmediatracker Belastingdienst/Toeslagen 2012 (MeMo²) en Communicatieonderzoek Jaarovergang Toeslagen (TNS NIPO)

4.1.2 Gezamenlijke publiekscampagnes voor alle toeslagen

In 2012, 2013 en 2014 zijn er voor alle toeslagen gezamenlijke online (banners, zoekresultaten) en offline (advertenties, billboards) campagnes gevoerd met als doel bekendheid van de website en Mijn Toeslagen te vergroten en om de burger erop te wijzen hun gegevens te controleren en veranderingen in de situatie zo snel mogelijk door te geven via Mijn Toeslagen.

Uit onderzoek naar de effecten van deze campagnes[26] blijkt dat na campagne uit 2012 de website Mijn Toeslagen significant vaker werd bezocht in de maand na afloop van de campagne dan in de maanden voor de campagne. 57% van de ondervraagden gaf aan hun beschikking te hebben gecontroleerd om te kijken of er wijzigingen doorgegeven moeten worden. In 2013 waren de meeste toeslagontvangers (83%) al voor de campagne op de hoogte van het feit dat ze wijzigingen moeten doorgeven, dit aandeel bleef tijdens de campagne van 2013 stabiel. Ook de bekendheid van Mijn Toeslagen was al hoog (71%) en is niet verder gestegen. Wel heeft de campagne uit 2013 de bekendheid van specifieke wijzigingssituaties, zoals 'verhuizing', 'geboorte van een kind' of 'andere baan' doen stijgen. De campagne in 2014 werd door de doelgroep gewaardeerd als duidelijk en informatief, hoewel, gezien de vorige campagnes, de boodschap niet echt nieuw was.

4.1.3 Speciale Toeslagen-website voor dienstverleners

In de dienstverlening werkt Belastingdienst/Toeslagen samen met intermediairs. De eerste evaluatie noemde al dat de één-loketgedachte vooral heeft bijgedragen aan een klantvriendelijke uitvoering door de bundeling van informatie en hulp bij het aanvragen van toeslagen door intermediairs. Een verdere verbetering sinds 2009 in dit opzicht is de opening van een speciale website voor intermediairs in 2012. Een deel van de intermediairs, voornamelijk sociaal raadslieden, heeft de status van Toeslagen Servicepunt. Zij kunnen via een speciale website aanvragen en mutaties indienen namens hun cliënten en persoonsgebonden informatie inzien. Per cliënt kunnen deze intermediairs, net als particulieren, via één account informatie rond alle toeslagen raadplegen en wijzigen.

4.2 Klachten over het uitvoeringsproces

4.2.1 Ontwikkelingen in aantal klachten

Ondanks de hiervoor geschetste verbeteringen in het toeslagenproces ervaart een klein percentage toeslaggebruikers problemen in de uitvoering en dient zij hierover een klacht in bij Toeslagen (5000-6000 jaarlijks) of de Ombudsman (800-1700 jaarlijks). Het totaal aantal jaarlijkse klachten is daarmee klein in verhouding tot de toeslagpopulatie van circa 7 miljoen . (De Ombudsman publiceerde in 2014 een rapport over klachten over de uitvoering van toeslagen[27]. De Ombudsman geeft hierin aan zich te richten op een relatief klein percentage toeslaggebruikers van wie de behandeling van hun toeslag niet helemaal in de geautomatiseerde processen past. In absolute aantallen, onderstreept de Ombudsman, gaat het echter om vele personen en gezinnen die niet of niet te laat een reactie ontvangen van Toeslagen

Met opmerkingen [redacted]: Check nogmaals bij BD/Toeslagen.

[26] Deze passage is grotendeels gebaseerd op paragraaf 5.2.2. uit de Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015.
[27] Zie: Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij Belastingdienst/Toeslagen. De Nationale Ombudsman (2014) en Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015. Belastingdienst (2016).

en hierdoor in de problemen komen bij het betalen van huur, zorgverzekeringspremie en kinderopvang.
In de beginjaren van toeslagen, 2006 en 2007, was er een piek in het aantal klachten ingediend bij de Ombudsman, daarna was er een daling tussen 2008-2011. Tussen 2009 en 2014 is het aantal klachten bij de Ombudsman weer gestegen (van 791 tot 1726). Volgens Toeslagen kan deze stijging mede worden verklaard door de intensivering van het toezicht en dan vooral het toezicht in de voorschotfase, waardoor mensen al tijdens het lopende toeslagjaar te maken kregen met verzoeken om informatie, stopzettingen en eventueel daaruit voortvloeiende terugvorderingen.

Ongeveer 33% van de klachten die de Ombudsman ontvangt gaat over traag of niet reageren op aanvragen en wijzigingsverzoeken. Verder werd de klachten top-5 gevormd door het niet nakomen van toezeggingen over de afhandeling van een klacht, geen (tijdige) reactie op verzoek om toepassing beslagvrije voet, lang wachten op definitieve toekenning en overschrijding van de wettelijke termijn voor het afhandelen van een bezwaarschrift. Onderzoek naar percepties over het uitvoeringsproces geeft aan dat een minderheid (17%) van toeslaggebruikers vindt dat aanvragen en wijzigingen zeer traag tot traag verwerkt worden, terwijl circa 83% dit proces als neutraal, snel of zeer snel beoordeelt[28]. Deze perceptie wordt ondersteund door cijfers over de behandeling van aanvragen, klachten, bezwaarschriften, klachten en verzoeken, die tonen dat in 2-8% van de gevallen de voorgeschreven behandeltermijn wordt overschreden[29].

Op een belangrijke klachtencategorie – het lang moeten wachten op een definitieve toekenning- heeft Toeslagen aanzienlijke vooruitgang geboekt. De tijd tussen het voorschot en de definitieve toekenning wordt de laatste jaren steeds korter (zie verder paragraaf 5.5).

4.3 Verminderen niet-gebruik

Een doelstelling van de Awir was ook om door het clusteren van toeslagen bij één uitvoeringsloket het niet-gebruik van deze regelingen te verminderen. Gebruikers zouden bij één loket gemakkelijker zien op welke regelingen zij recht hebben en deze gemakkelijker kunnen aanvragen.

Het IBO Sociale Huur (2016)[30] geeft aan dat het niet-gebruik van de huurtoeslag inderdaad is gedaald van 25% in 2006 naar 17% in 2015. Of de daling van het niet-gebruik van de huurtoeslag toe te wijzen is aan de Awir is niet specifiek onderzocht. Onderzoek uit 2011[31] geeft een niet-gebruik van de zorgtoeslag van 17%. Onder inkomens tot en met 120% van het sociaal minimum was het niet-gebruik van de zorg- en huurtoeslag lager, respectievelijk 8 en 7%.
Vooral zelfstandige ondernemers en gepensioneerden behoren voor de huurtoeslag relatief vaak tot de 'niet-ontvangers'. Onder uitkeringsontvangers ligt het niet-gebruik van de huurtoeslag daarentegen relatief laag. Het rapport 'Vergeten toeslagen', ook uit 2016[32], concludeert dat van de huishoudens die recht hebben op

[28] Fiscale monitor 2016. Belastingdienst (2016).
[29] Zie: Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij Belastingdienst/Toeslagen. De Nationale Ombudsman (2014) en Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015. Belastingdienst (2016).
[30] De term IBO refereert aan een interdepartementaal beleidsonderzoek. De titel van het rapport IBO Sociale Huur is: De prijs voor betaalbaarheid. Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur (2016).
[31] SEO-rapport nr. 2011-31: Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.
[32] Vergeten toeslagen: Onderzoek door Bokkz, Bond van Belastingbetalers en Kassa naar ondergebruik van inkomensafhankelijke regelingen.

huur-, zorg- of kinderopvangtoeslag 14,3 % (1 op de 7) tenminste één toeslag niet gebruikt.

Uit onderzoek van SEO naar niet-gebruik[33] uit 2011 komt naar voren dat er meerdere oorzaken zijn aan te wijzen is voor het niet-gebruik. Sommige mensen kennen de regelingen niet. Andere mensen denken niet in aanmerking te komen. Er zijn ook mensen die niet aanvragen omdat zij bang zijn voor de financiële gevolgen van een verkeerde inschatting van bijvoorbeeld hun inkomen. Door controle achteraf kunnen zij plotseling veel geld terug moeten betalen. Liever dan dat riskeren vragen zij de regeling dan helemaal niet meer aan. Ook zijn er mensen die te veel problemen hebben om regelingen aan te vragen. Zij hebben hun leven niet op orde, laat staan hun financiële administratie. Daarnaast bestaan er burgers die bewust geen toeslag aanvragen omdat zij het teveel moeite vinden voor in hun geval laag bedrag of die liever niet in aanraking komen met de Belastingdienst of de overheid. Voor kinderopvangtoeslag geldt dat burgers kunnen er bijvoorbeeld ook voor kunnen kiezen geen kinderopvangtoeslag aan te vragen omdat ze de opvang anders willen regelen of niet voldoen aan de voorwaarde dat beide partners werken.
Vanuit de overheid is ook in de periode 2009-2016 ingezet op zo optimaal mogelijke communicatie om toeslaggerechtigden te wijzen op hun eventuele recht op toeslagen:

- Burgers worden actief gewezen op de mogelijkheid van het aanvragen van toeslagen via www.toeslagen.nl, www.rijksoverheid.nl en bijbehorende massamediale campagnes. De Belastingdienst/Toeslagen zet daarnaast de website, social media, en de zorgapp in om burgers die recht hebben op toeslagen hierover te attenderen en het hen gemakkelijk te maken om deze aan te vragen.
- Burgers die al een toeslag ontvangen van de Belastingdienst/Toeslagen ontvangen automatisch kindgebonden budget als door de SVB ook kinderbijslag uitbetaald wordt.
- De Belastingdienst stuurt samen met DUO iedereen die 18 jaar wordt een brief om hem te wijzen op een mogelijk recht op zorgtoeslag.

Uitgangspunt van het kabinet tot nu toe is dat burgers zelf inschatten of zij inkomensondersteuning nodig hebben en daarvoor in aanmerking komen. Daar waar nodig kunnen burgers hulp krijgen van de Belastingdienst of maatschappelijke organisaties om die afweging te maken. Maar uiteindelijk is het de burger zelf die beslist of hij wel of niet gebruik maakt van toeslagen. Er is dus een keuze gemaakt voor een vanuit de overheid passief stimuleringsbeleid omtrent niet-gebruik, waarbij het initiatief voor aanvragen van toeslagen bij de burger ligt.

4.4 Inzicht in armoedeval: meer potentie voor analyse overkoepelende gegevens

Met het laten uitvoeren van verschillende toeslagen door één uitvoeringsloket werd met de Awir ook beoogd beter inzicht te krijgen in de armoedeval. Het begrip armoedeval verwijst naar de situatie waarin aanvaarding van betaalde arbeid een gering of zelfs negatief effect heeft op het besteedbaar inkomen door het verlies van inkomensafhankelijke vergoedingen.

[33] SEO-rapport nr. 2011-31: Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.

Doelstelling was door het clusteren van de uitvoering bij één uitvoeringsinstantie de effecten van aanvaarding van betaalde arbeid op het recht op alle vier de toeslagen beter inzichtelijk te maken voor beleidsmakers. In de praktijk analyseren alle 'toeslagdepartementen' echter apart gegevens effecten over inkomenswijzigingen voor hun eigen regelingen. Hoewel Belastingdienst Toeslagen over overkoepelende gegevens beheert is er momenteel geen afnemer die gegevens over de armoedeval en toeslagen in samenhang analyseert. Er is meer potentie om gegevens die effecten over meerdere regelingen heen laten zien te analyseren en te gebruiken in beleidsvorming.

Met opmerkingen Moet de afnemer hier nog specifieker benoemd worden, bijv. SZW (ASEA) of MinFin?

Overigens speelt de armoedeval niet in dezelfde mate voor alle toeslagen: de kinderopvangtoeslag is minder afhankelijk van een stijging in het inkomen dan andere toeslagen. Een hoger inkomen zorgt enkel voor een geleidelijke afbouw van het percentage tegemoetkoming van het Rijk, maar een inkomensstijging zorgt zelden voor een abrupt verlies aan de gehele kinderopvangtoeslag. Dit in tegenstelling tot de huurtoeslag, waar de scherpe vermogenstoets en steile afbouw bij inkomensstijging kan leiden tot een abrupt verlies aan huurtoeslag[34].

4.5 Besparing op uitvoeringskosten?

In hoeverre heeft het instellen van één uitvoeringsorganisatie voor toeslagen geleid tot een meer doelmatige uitvoering?

- Het is niet goed mogelijk om te evalueren in hoeverre de met de Awir beoogde besparing in uitvoeringskosten in gerealiseerd, omdat de situaties voor en na de Awir niet goed vergelijkbaar zijn.
- Van 3 toeslagautomatiseringssystemen is in 2012 gegaan naar 1 systeem voor alle toeslagen. Dit is des te relevanter omdat veel toeslagontvangers meer dan één toeslag krijgen. Bij de uitvoering van de toeslagen werkt Belastingdienst Toeslagen daarnaast intensief samen met andere Belastingdienstonderdelen.
- Het lijkt aannemelijk dat deze integratie (tussen toeslagen en tussen Belastingdienstonderdelen) schaalvoordelen opleveren, maar juist de integratie maakt een precieze kostenberekening ingewikkeld.

Eén van de achtergronden bij het beleggen van de uitvoering van de toeslagen bij één uitvoeringsorganisatie was de gedachte dat hiermee een besparing op de uitvoeringskosten kon worden bereikt. Zoals in de vorige Awir-evaluatie[35] reeds is verwoord, is het niet goed mogelijk om te evalueren in hoeverre deze besparing is gerealiseerd. Hiertoe zouden de uitvoeringskosten voor de invoering van de Awir en de huidige situatie met elkaar moeten worden vergeleken. Dit is lastig omdat deze situaties niet vergelijkbaar zijn. Er zijn nu vier toeslagen, waarvan er drie voorheen niet bestonden (alleen de voorloper van de huurtoeslag werd door VROM uitgevoerd).

Daarbij komt dat de afgelopen tien jaar in de uitvoering een steeds grotere verwevenheid is ontstaan tussen de toeslagen, vanuit efficiency en burgerperspectief. Immers burgers met recht op huurtoeslag, hebben vrijwel altijd

[34] In de IBO Sociale Huur (2016) wordt dit probleem ook benoemd en worden verschillende potentiële nieuwe varianten van de huurtoeslag onderzocht waarin de scherpe afbouw voor zowel vermogen als inkomen afneemt.
[35] Gestroomlijnd, transparant, effectief? Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Ministerie van Financiën (2009).

(98%) ook zorgtoeslag, bijna 2/3 van de burgers met kindgebondenbudget heeft ook zorgtoeslag. En van de kinderopvangtoeslag populatie heeft ruim 25%[36] nog minimaal één andere toeslag, meestal kindgebondenbudget. Tot 2011 was er nog sprake van drie toeslagsystemen voor respectievelijk huur/zorg, kinderopvang en kindgebondenbudget. Sinds 2012 is er sprake van een geïntegreerde digitale aanvraag- en beschikomgeving. Voor zover mogelijk wordt er gebruik gemaakt van basisregistraties en generieke informatie-uitwisseling. Bij de uitvoering van toeslagen wordt verder ook intensief samengewerkt met andere belastingdienst onderdelen[37]. Het lijkt aannemelijk dat deze integratie en samenwerking schaalvoordelen opleveren. Juist daardoor zijn de afzonderlijke uitvoeringskosten lastig te bepalen, zoals ook gebleken is bij de berekeningen in het kader van de directe financiering kinderopvang.

Met opmerkingen [redacted]: In de heroriëntatie directe financiering kinderopvang staat dit percentage op 18%.

BD/Toeslagen levert hier nog een tekststukje ter verklaring van de uiteenlopende gegevens.

In het MUB (Model Uitvoeringskosten Belastingdienst) is onderstaande kostentoerekening gemaakt (nacalculatie 2015).

	Totale kosten	Kosten per toeslag
Zorgtoeslag	73 mln	16
Huurtoeslag	90 mln	64
Kindgebonden budget	20 mln	24
Kinderopvangtoeslag	73 mln	144

Figuur X: Kostprijs per toegekende toeslag
Bron: Model Uitvoeringskosten Belastingdienst

Met opmerkingen [redacted] BD/Toeslagen zoekt nog uit welk jaar deze cijfers betreffen

Van de vier toeslagen hebben huur- en kinderopvangtoeslag de meeste grondslagen. Dit betekent relatief veel inspanning inzake het vaststellen van recht en hoogte en de uitvoering van toezicht. De zorgtoeslag profiteert van het hoge volume (kosten delen door hoog aantal). Kindgebondenbudget is beperkt qua kosten en omvang.

2005-2012: IT-problemen grotendeels opgelost in 2012 met nieuwe systeem
Sinds de invoering in 2005 tot aan 2012 heeft het toeslagenstelsel te maken gehad met verschillende incidenten waardoor de beoogde doelmatigheidswinst in die periode niet volledig gerealiseerd kon worden. Toen het toeslagenstelsel werd ingevoerd was de IT-ondersteuning nog gebrekkig vormgegeven. Hierdoor moest een groot deel van de processen handmatig worden uitgevoerd. Dit leidde tot vertraging in de werkprocessen waardoor de definitieve vaststelling van toeslagen jaren kon duren. Een substantiële oplossing voor deze IT-problemen kwam in 2012, toen het nieuwe toeslagenverstrekkingensysteem (TVS) in werking werd genomen. Het toezicht op aanvragen en wijzigen wordt nu hiermee voor circa 95% massaal en geautomatiseerd gedaan[38].

[36] Dit percentage rekent ook de personen mee die een andere toeslag ontvangen als partner van een andere persoon die als hoofdontvanger staat aangemerkt. Daarom wijkt dit percentage af van 18% uit het rapport Heroriëntatie Programma Directe Financiering (SZW, 2016), dat alleen de personen telt die zelf bij meerdere toeslagen als hoofdontvanger staan ingeschreven.

[37] Belastingdienst Toeslagen werkt als volgt samen met de volgende Belastingdienstonderdelen:
- beheer en onderhoud van het automatiseringssysteem toeslagen (CIE en CAO)
- vaststelling en levering van inkomensgegevens (Belastingen)
- eerstelijns beantwoording van vragen over toeslagen (BelastingTelefoon)
- uitbetaling van toeslagen en de massale incasso van terugvorderingen (CA)
- invordering- en deurwaarderswerkzaamheden (Belastingen)
- opsporingswerkzaamheden bij fraudezaken die strafrechtelijk worden aangepakt (FIOD)
- bijhouden content website, verzorgen van opleidingen (CKC).

[38] Wanneer (geheel) automatisch afhandelen niet lukt gaat het meestal om meldingen op papier, complexe vragen waarop de belastingtelefoon geen antwoord heeft, nadere controle van de berekende toeslag in het kader van toezicht en bezwaren, beroepen en klachten.

5 Betere aansluiting op draagvlak burger door gebruik actuele inkomen?

In hoeverre zorgt het gebruik van het actueel inkomen (t) voor een betere aansluiting op de draagkracht van de burger?

- Er zijn voor- en nadelen met het werken met het actuele i.p.v. vastgestelde inkomen. Een belangrijk nadeel zijn terug- en nabetalingen die volgen op voorschotten. Hoe storend terug- en betalingen zijn voor burgers en de uitvoering hangt af van i) hoe groot het verschil is tussen het voorschot en de definitieve toekenning ii) hoe lang de burger moet wachten tot de toekenning definitief is vastgesteld.
- De tijd tussen het voorschot en de definitieve toekenning is sterk afgenomen over de evaluatieperiode.
- In 2009-2015 krijgt nog steeds een deel van de toeslaggebruikers te maken met terug- of nabetalingen, ondanks de inzet van Toeslagen om de inkomensschattingen en informatie over andere grondslagen te verbeteren. Burgers blijken nog steeds beperkt zelf wijzigingen in inkomen en andere grondslagen door te geven. Wel hoeven steeds iets minder burgers een terugbetaling te doen. Daarentegen ontvangt een groeiend percentage burgers een nabetaling. Deze ontwikkelingen zijn mede het gevolg van een uitvoering die sinds fraude-incidenten in 2013 meer gericht is op risicomijding en minder op snelle uitbetaling van voorschotten.
- Een nadere analyse op terugvorderingen laat het volgende zien:
  - Het aantal hoge terugvorderingen bij kinderopvangtoeslag is met 87% gedaald, voor de huurtoeslag met 35%.
  - Bij zorgtoeslag komen met name lage terugvorderingen minder voor (-58%)
  - Bij het kgb zijn hoge terugvorderingen, gepaard gaande met hogere gemiddelde toeslagbedragen voor kgb, gestegen.
- Gebruikmakende van mogelijkheden uit de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit wordt er nu scherper dan voorheen gecontroleerd op frauderisico's. De sanctionering blijft echter achter: het aantal opgelegde vergrijpboetes is gering.

5.1 Gebruik actueel inkomen: voor- en nadelen

Een van de doelstellingen van de Awir is betere aansluiting op draagkracht door gebruik van het actuele inkomen. Met de invoering van de Awir wordt het recht op een tegemoetkoming niet langer bepaald op een vastgesteld inkomen uit het verleden (t-2) – zoals gold voor de toenmalige huursubsidie- maar wordt gebruikgemaakt van het inkomen uit het berekeningsjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft (t). In de praktijk worden voorschotten verleend op basis van een door de aanvrager of de B/Toeslagen geschat inkomen (t) en wordt na vaststelling van het inkomen het voorschot verrekend met de tegemoetkoming zoals die uiteindelijk wordt vastgesteld.

Het gebruik van het actuele inkomen heeft meerdere voordelen…

- Het actuele inkomen (t) sluit het best aan bij het draagvlak van een huishouden in dat toeslagjaar (t);

- Het voorkomt dat mensen die een inkomensdaling ondervinden nog een jaar of langer moeten wachten voordat zij in aanmerking komen voor een (hogere) tegemoetkoming;
- Ook wordt voorkomen dat mensen die een hoge sprong in inkomen maken, nog steeds een inkomensafhankelijke tegemoetkoming ontvangen die gebaseerd is op het lagere inkomen, dit voorkomt terugvorderingen bij deze gebruikers;
- Als burgers een goede schatting van hun inkomen en andere grondslagen (waaronder partnerschap en vermogen) opgeven en veranderingen in het inkomen en andere grondslagen tijdig doorgeven, dan sluiten de toeslagen goed aan op het actuele inkomen en zijn de definitieve vaststellingen gelijk aan de voorschotten.

Maar ook nadelen…

- Voor de wetgever stond bij de Awir centraal staat dat toeslaggerechtigden tijdig over inkomensondersteuning zouden kunnen beschikken. Daarom werd gekozen voor een systeem van bevoorschotting op basis van door burgers aangeleverde informatie. Het voorschot voor januari wordt bijvoorbeeld al uitbetaald in december van het voorgaande jaar. Het gevolg van deze keuze is dat het per definitie niet mogelijk is om de gegevens van de burger (volledig) op juistheid te controleren vóórdat uitbetaald wordt. Dit brengt naast verrekeningsproblematiek (zie onderstaand bullit) ook frauderisico's met zich mee.
- Inherent aan het systeem van werken met voorschotten is dat de burger na afloop van het toeslagjaar te maken krijgt met verrekeningen: ofwel krijgt de burger nog iets tegoed (nabetalingen), ofwel moet de burger nog een toeslagbedrag dat onterecht teveel is uitbetaald terugbetalen (terugvorderingen). Hoe groot het verschil is tussen het voorschot en de definitieve toekenning hangt af van hoe nauwkeurig toeslaggerechtigden hun inkomen en andere gegevens waar de toeslaghoogte van afhankelijk is voorafgaand of gedurende het toeslagjaar doorgeven.
    - Tussen het einde van het toeslagjaar en de definitieve berekening van de toeslag zit minimaal 8 tot maximaal 30 maanden (zie verder: paragraaf 5.5). Het duurt dus enige tijd voordat toeslaggerechtigden zekerheid hebben over het bedrag waarop zij recht hebben.
    - Een deel van de toeslaggerechtigden[39] is verrast door de definitieve vaststelling en heeft de financiële gevolgen daarvan niet goed ingeschat. Terugvorderingen als gevolg van wijzigingen in het inkomen of andere grondslagen kunnen, ondanks de mogelijkheden voor gespreide terugbetaling, leiden tot schuldenproblematiek[40].
    - Terugvorderingen tussen de €1000-€5000 komen bij alle toeslagen –hetzij in lage frequentie- voor.
- De systematiek van voorschotten en definitieve afrekening kan tot onderbenutting leiden als burgers niet meer aanvragen vanwege complexiteit of het risico van mogelijke terugvordering[41].

[39] Bij kinderopvangtoeslag circa 25%, afgaande op de SZW- enquête (TNS juni 2015/2016) onder gebruikers van kinderopvang.

[40] Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (2009). Toeslag of Tegenslag. Knelpunten in regelgeving en uitvoering van de Awir; Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (2014). Belastingdienst: bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagschulden.

[41] Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (2009). Toeslag of Tegenslag. Knelpunten in regelgeving en uitvoering van de Awir; Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (2014). Belastingdienst: bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagschulden.

Dit hoofdstuk analyseert hoe doelmatig de voorschotsystematiek en het werken met het actuele inkomen is in de praktijk. Om dit te bepalen is vooral van belang: i) hoe goed het voorschot aansluit op het bedrag waarop burgers uiteindelijk na het vaststellen van gegevens recht blijken te hebben en ii) hoeveel tijd er tussen het voorschot en de definitieve vaststelling zit.

5.2 De voorspelbaarheid van inkomensschattingen

5.2.1 Het doorgeven van wijzigingen in inkomen en andere grondslagen

Hoe goed het voorschot aansluit op de definitieve toekenning hangt af van de voorspelbaarheid van de inkomensschattingen en de betrouwbaarheid van informatie over andere grondslagen. Er zijn twee manieren op tot inkomensschattingen te komen. Burgers geven zelf een inkomensschatting door bij aanvraag van een toeslag of geven tussentijds een wijziging van inkomen door. Een andere manier is het doen van inkomensmutaties op eigen initiatief door Toeslagen. De dienst bepaalt dan zelfstandig – zonder dat de burger iets doorgeeft- dat er een betere inkomensschatting bestaat op basis van andere gegevens[42]. De burger krijgt hierover bericht. Als de schattingen goed aansluiten bij de werkelijke situatie is er geen tot weinig verschil in het voorschot en de definitieve toekenningen: het aandeel gelijkbetalingen is dan hoog en het aantal terug- en nabetalingen gering.

5.2.2 Burgers geven zelf wijzigingen in inkomen of andere grondslagen beperkt door

Al in de vorige evaluatie werd geconcludeerd dat burgers beperkt zelf wijzigingen in inkomen of andere grondslagen doorgeven, waardoor de inkomensschattingen en informatie over grondslagen afwijken van de werkelijke situatie. Dit resulteert in terug- en betalingen. In de periode 2009-2016 is er weinig verbetering op het punt van het doorgeven van mutaties: het aandeel toeslaggebruikers dat uit eigen beweging mutaties doorgeeft is al jaren stabiel rond de 10%. Onderstaande figuur x laat echter zien dat 74,3% van de ondervraagden het neutraal tot eenvoudig vindt om zijn/haar jaarinkomen te schatten.

	Eenvoud schatten jaarinkomen
Steekproef	*n=352*
Zeer ingewikkeld	6,8%
Ingewikkeld	19%
Neutraal	34%
Eenvoudig	30%
Zeer eenvoudig	10,3%

Figuur x: Oordeel over eenvoudig schatten jaarinkomen
Bron: Belastingdienst/Fiscale Monitor 2016

Dit percentage geeft een indruk van hoe gebruikers zichzelf inschatten, maar geeft geen informatie of het eenvoudig *vinden* van inkomenschattingen ook leidt tot het daadwerkelijk doorgeven van de juiste inkomensschatting. Deze gegevens blijken uit elkaar te liggen. Een van de redenen om geen mutaties door te geven is dat burgers denken dat de Belastingdienst betere schattingen kan maken. Zelfs als burgers weten dat een schatting van vorig jaar niet kan gelden voor volgend jaar en een foute inschatting zien op hun beschikking komen ze vaak niet in actie, omdat 'de Belastingdienst het wel beter zal weten'. Daarbij komt dat de schattingen die

[42] Zoals de polisadministratie.

2027591 03153

burgers wel doen vaak onjuist blijken. Burgers lijken dus hun vermogen tot inkomenschatting te overschatten.

5.2.3 *Hulp voor burgers bij het maken van inkomensschattingen*

Voor de groep die het ingewikkeld vindt om inkomensschattingen te doen heeft Toeslagen de afgelopen jaren ingezet op het bieden van hulp bij maken van inkomensschattingen. Burgers die moeite hebben met het doen van de aanvraag kunnen terecht bij de Toeslagen intermediairs – toeslagen servicepunten- die ondergebracht zijn bij gemeenten. Met behulp van het vermelden van het laatst bekende verzamelinkomen op mijnoverheid.nl en de rekenhulp op de website van de Belastingdienst, wordt de aanvrager daarnaast geholpen om zijn inkomen te schatten.

5.2.4 *Belastingdienst Toeslagen voert nu ook op eigen initiatief wijzigingen door*

In de vorige evaluatie staat dat Belastingdienst Toeslagen tot 2009 heeft gekozen om geen inkomensmutaties op eigen initiatief door te voeren. Sinds 2016 is dit beleid gewijzigd. Bij het proces van massaal automatisch continueren wordt nu beter gebruik gemaakt van beschikbare gegevens. Jaarlijks worden lopende toeslagen massaal automatisch gecontinueerd. Bij het automatisch continueren hoeft de burger niets zelf aan te vragen. De aanvraag loopt gewoon door, met de gegevens die bekend zijn voor dat jaar. De burger wordt hierover geïnformeerd via beschikkingen. Voorheen werd het (oorspronkelijk bij de aanvraag van de toeslag door de burger zelf geschatte) inkomen jaarlijks (geïndexeerd) overgenomen naar het volgende toeslagjaar.
Sinds 2016 wordt jaarlijks gekeken of er actuelere en betrouwbaardere inkomensgegevens beschikbaar zijn dan het oorspronkelijke 'aanvraaginkomen'. Dat kan gaan om het BRI inkomensgegeven, een door de burger vanuit de actualiteit direct aan Toeslagen doorgegeven inkomenswijziging of een inkomensschatting die via de voorlopige teruggaaf door de burger is doorgegeven. Voor dan 60% van de populatie leidt dit ertoe dat Toeslagen de inkomensschatting bijstelt. Of deze manier van werken verschillen tussen voorschotten en definitieve toekenningen verbetert is nog niet in deze evaluatie aantoonbaar, omdat het proces van definitieve toekenningen over 2016 pas in 2017 van start gaat.

5.3 Hoeveel verschilt het voorschot van de definitieve toekenning?

Met opmerkingen
Hier komt nog een passage over verschillen tussen dt-terugvorderingen en vt-vorderingen: een deel van de voorschotten wordt gecreëerd in de voorschotfase, maar voor deze personen wordt nog een eindafrekening gemaakt (dt), omdat zij bijvoorbeeld tussentijds de toeslag stopzetten of het recht op toeslag verliezen. Dt-vorderingen geven dus niet de gehele terugvorderingsproblematiek weer.
Ongeveer 2/3 van de terugvorderingen wordt in de 'dt-fase' gemaakt, 1/3 in de 'vt-fase'.

Ondanks de inzet van de Belastingdienst om de inkomensschattingen en informatie over andere grondslagen te verbeteren blijven er in de periode 2009-2016 verschillen bestaan in de inkomensschattingen en de informatie over andere grondslagen en de werkelijke situatie. Ook in de periode 2009-2016 krijgt een deel van de burgers te maken met verschillen tussen het voorschot en de definitieve toekenning. Bij de eindafrekening (definitieve vaststelling) komt dit voor burgers uit op een terugbetaling (zijn hebben teveel ontvangen), een nabetaling (ze hebben te weinig ontvangen) of op een gelijkbetaling (het voorschot is gelijk aan de definitieve toekenning). Deze paragraaf beschrijft eerst voor de vier toeslagen de trends in aandelen toeslagvoorschotten waarbij na de definitieve vaststelling een terugvordering of nabetaling plaatsvindt of waar het voorschot gelijk is aan de definitieve vaststelling. Omdat de impact op burgers het grootst is als het gaat om

terugvorderingen volgt daarna een nadere analyse op de hoogtes en frequenties van terugvorderingbedragen.

5.3.1 *Achterliggende ontwikkelingen: populatie en toeslagbedragen*

De hoogtes van terug- en nabetalingen houden nauw verband met de gemiddelde en maximale bedragen die burgers voor de verschillende toeslagen jaarlijks ontvangen en de spreiding hiervan over de populatie. De toeslagen met de hoogste gemiddelde- en maximale beschikkingsbedragen (kinderopvangtoeslag en huurtoeslag) hebben ook de hoogste percentages hoge terugvorderingen (€>500). De cijfers over afwijkingen tussen het voorschot en de definitieve toekenning moeten tegen het licht van de volgende twee ontwikkelingen worden bekeken:

a) De uitgekeerde toeslagbedragen zijn veranderd over de jaren 2006-2016: het jaarlijkse bedrag per toeslag is voor alle toeslagen steeds hoger geworden, wat in beginsel de kans op hoge terugvorderingen vergroot.
b) De populatie van toeslaggebruikers is veranderd: toeslagen komen steeds meer bij lagere inkomens terecht. Deze categorie inkomens fluctueert minder dan midden- en hogere inkomens en ontvangt vaker jarenlang stabiel de maximale toeslag. Hierdoor zouden afwijkingen tussen voorschot en definitieve toekenning moeten afnemen.

Ad a. Toename gemiddelde toeslagbedragen

Figuur x toont het gemiddelde jaarlijkse bedrag per beschikking per toeslagsoort, inclusief het kindgebonden budget vanaf 2008.

Met opmerkingen Check bij BD/Toesl. of in deze tabel niet voorlopige toekenning en definitieve toekenning door elkaar lopen.

Jaar	Kot	Huur	Zorg	Kgb
2006	€ 3.082	€ 1.863	€ 490	
2007	€ 4.849	€ 1.903	€ 519	
2008	€ 5.472	€ 1.981	€ 651	€ 762
2009	€ 5.478	€ 2.032	€ 701	€ 930
2010	€ 5.366	€ 2.096	€ 748	€ 1063
2011	€ 5.067	€ 2.163	€ 853	€ 1161
2012	€ 4.919	€ 2.128	€ 846	€ 1.146
2013	€ 4.365	€ 2.242	€ 1.014	€ 1.176
2014	€ 4.248	€ 2.389	€ 826	€ 1.189
2015	€ 4.198	€ 2.517	€ 911	€ 2.409
2016	€ 4.536	€ 2.581	€ 969	€ 2.523

Figuur x: Gemiddelde jaarlijkse bedragen per toeslagbeschikking
Bron: Belastingdienst Toeslagen

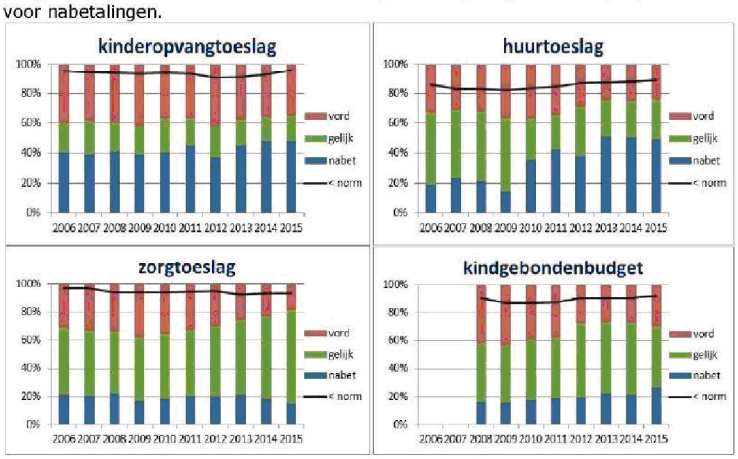
In 2016 is het gemiddelde toeslagbedrag met €4.536 het hoogst voor de kinderopvangtoeslag, gevolgd door de huurtoeslag (€2.581), het kindgebonden budget (€2.523) en de zorgtoeslag (€969). Verder valt op dat het jaarlijkse bedrag per beschikking voor de kinderopvangtoeslag in de periode 2006-2008 sterk stijgt en vervolgens vanaf 2012 weer is gedaald[43]. Het gemiddeld jaarlijks bedrag voor de huurtoeslag is gestegen van €1.863 in 2006 tot €2.581 in 2016. Voor de zorgtoeslag zien we dat hoewel de totale uitgaven aan zorgtoeslagen na 2013 weer dalen als gevolg van budgetingrepen (zie figuur x), het gemiddelde bedrag per beschikking nog steeds stijgt.

[43] Dit is met name het gevolg van wijzigingen in het percentage van kinderopvangkosten die ouders met verschillende inkomens vergoed kregen. In 2012 en 2013 werden met name de vergoedingspercentages voor de inkomens boven de 70.000 afgebouwd, tot aan 0% voor het eerste kind voor ouders bij de hoogste inkomens. Na 2013 is deze maatregel weer teruggedraaid, waardoor het jaarlijkse gemiddelde beschikkingsbedrag weer licht stijgt.

Ad b. Ontwikkelingen in de toeslagpopulatie
De hoogste terugvorderingcategorie (>€5.000) komt alleen voor bij de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag. Hoewel kinderopvangtoeslag gemiddeld rond de €4000 jaarlijks bedraagt kunnen burgers jaarlijks tot aan €60.000 kinderopvangtoeslag uitgekeerd krijgen afhankelijk van hun inkomen en aantal kinderen. Terugvorderingen van kinderopvangtoeslag van enkele tienduizenden euro's, hoewel relatief zeldzaam, komen voor.
Voor de huurtoeslag krijgt een relatief groot aandeel van de huurtoeslag het maximum van circa €3.500. Dit uit zich ook in een groter percentage hoge terugvorderingen bij de huurtoeslag (zie paragraaf 4.5.3). Voor de zorgtoeslag krijgen de alleenstaanden (80%) merendeels €1000, de 2-persoons huishoudens krijgen tot aan €2000. Voor het kindgebondenbudget kan het bedrag sinds de incorporatie van de alleenstaande ouderkop (vanaf 2015) oplopen tot aan €6000-7000 (voor een alleenstaande met 3 of meer kinderen). Bij het kindgebondenbudget zien we sinds 2015 hiermee gepaard gaan ook een stijging van terugvorderingen tussen €1000-4999 (zie paragraaf 4.5.4).
Daarnaast heeft Toeslagen na fraude-incidenten vanaf 2013 een kanteling gemaakt van beleid gericht op het snel uitbetalen van voorschotten een voorzichtigere, meer risicomijdende werkwijze. Dit zou moeten leiden tot minder terugvorderingen en meer nabetalingen.

5.3.2 *Ontwikkelingen in terugvorderingen, na- en gelijkbetalingen*

In figuur x staan de rode vlakken voor terugvorderingen, groen voor gelijk en blauw voor nabetalingen.



Figuur X: terugbetalingen, gelijkbetalingen en nabetalingen[44]
Bron: Belastingdienst Toeslagen

Figuur x toont de volgende trends:

- Over de periode 2008-2015 krijgen steeds iets minder toeslaggebruikers krijgen te maken met dt-terugvorderingen. Voor de huur-, zorg- en

[44] De zwarte lijn staat voor het percentage definitieve toekenningen waar de definitieve toekenning *gelijk* is aan het voorschot, er een nabetaling volgt of waar de terugvordering ≤500 (huur, zorg en kgb) of ≤1000 (kot). Dit is een door de Auditdienst Rijk en BD Toeslagen gehanteerde indicator voor 'toekenningszekerheid'.

kindgebondenbudget is het aandeel terugvorderingen afhankelijk van de toeslag van circa 30-40% naar 20-30% gedaald[45]. Het percentage terugvorderingen is bij de kinderopvangtoeslag nagenoeg gelijk gebleven rond de 40%. Specifiek wat betreft hoge terugvorderingen (zie verder: paragraaf 5.4) zijn er bij de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag iets minder hoge terugvorderingen in 2015 ten opzichte van 2008. Bij de zorgtoeslag zien we iets meer hoge terugvorderingen. Naar verwachting is deze daling van hoge terugvordering het gevolg van scherper toezicht in de aanvraag- en voorschotfase.

- Daarentegen ontvangt een groeiend percentage burgers voor huur-, kindgebondendbudget- en kinderopvangtoeslag een nabetaling. Dit is ook een gevolg van een uitvoering die sinds fraude-incidenten in 2013 meer gericht is op risicomijding en minder op snelle uitbetaling van voorschotten. Vanuit burger- en organisatieperspectief schuift Toeslagen steeds meer naar de veilige kant. Een andere oorzaak is de huurtijdvakverschuiving, waardoor vrijwel iedere ontvanger van huurtoeslag te maken krijgt met een kleine nabetaling[46].

- Het percentage gelijkbetalingen is alleen voor de zorgtoeslag toegenomen. Deze stijging is te verklaren door een veranderende zorgtoeslagpopulatie: de zorgtoeslag gaat steeds vaker naar minimuminkomens die consequent de maximale toeslag krijgen.

5.4 Nadere analyse op terugvorderingen

In deze nadere analyse naar terugvorderingen worden de terugvorderingbedragen voor 2008 en 2015 met elkaar vergeleken, uitgesplitst naar de verschillende toeslagen. Hierbij vallen de terugvorderingbedragen in de categorieën €1-99, €100-499, €500-999, €1000-4999 en >€5000. Met name de hoge terugvorderingbedragen kunnen een grote impact hebben op burgers, met betalingsproblemen en schuldenproblematiek als gevolg.

Met opmerkingen [redacted]:
In dit concept heb ik nu ook alternatieve tabellen met eikmomenten 2008 en 2014 i.p.v. 2008 en 2015 opgenomen.
Dit punt zou ik graag donderdag mondeling bespreken.

Specifiek wat betreft hoge terugvorderingen (zie verder: paragraaf 5.4) zijn er bij de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag iets minder hoge terugvorderingen in 2015 ten opzichte van 2008. Bij de zorgtoeslag zien we iets meer hoge terugvorderingen. Naar verwachting is deze daling van hoge terugvordering het gevolg van scherper toezicht in de aanvraag- en voorschotfase.

[45] Van 33% (2008) naar 24% (2014) voor de zorgtoeslag, van 42% (2008) tot 28% (2014) voor het kindgebonden budget en van 32% (2008) tot 26% (2014) voor de huurtoeslag.
[46] De jaarlijkse huurverhoging wordt sinds 2010 niet meer apart verwerkt, maar meegenomen in de fase van de definitieve vaststelling. Dat betekent in beginsel een kleine nabetaling voor iedereen. Voor personen die al een terugvordering hadden staan wordt dit hiermee verwerkt, zodat uiteindelijk niet elke huurtoeslagontvanger een nabetaling ontvangt.

5.4.1 *Terugvorderingen bij de kinderopvangtoeslag*

Figuur x beschrijft de terugvorderingbedragen op twee eikmomenten, 2008 en 2015.

	2008		2015	
terugvordering	n		n	
€ 1 tot € 99	66.887	13,8%	47.945	12,5%
€ 100 - € 499	72.674	15,0%	61.803	16,1%
€ 500 - € 999	24.206	5,0%	21.206	5,5%
€ 1000 - € 4999	25.282	5,2%	14.366	3,7%
>= € 5000	3.031	0,6%	395	0,1%
Totaal terugvorderingen	192.080	40%	145.715	38%
Totaal kot	486.202	100%	510.694	100%
% definitief	99,4%		75%	

Figuur X: Terugvorderingen kinderopvangtoeslag 2008 en 2015
Bron: Belastingdienst Toeslagen

Met opmerkingen Hoeveel % is in 2015 al 'gedt', kunnen we 2015 al gebruiken voor alle toeslagen?

In het totale percentage terugvorderingen bij kinderopvangtoeslag zit weinig ontwikkeling, dit gaat in de evaluatieperiode van 40 naar 38%. Er is daarentegen wel verbetering opgetreden als het gaat om de hoogste terugvorderingen. Waar in 2008 nog in 3.031 gevallen meer dan €5000 kinderopvangtoeslag, kwam dat in 2015 nog maar 395 keer voor: een daling in deze categorie van 87%. Ook bedragen tussen €1000-4999 kwamen aanzienlijk minder voor: van 25.282 keer in 2008 naar 14.366 keer in 2015, een daling van 43%. Deze vermindering komt waarschijnlijk door verscherpt toezicht in de aanvraag- en voorschotfase.

Terugvordering kot	2008		2014	
€ 1 tot € 99	66.887	13,8 %	54.773	11,0%
€ 100 - € 499	72.674	15,0 %	75.010	15,1%
€ 500 - € 999	24.206	5,0%	29.015	5,8%
€ 1000 - € 4999	25.282	5,2%	29.346	5,9%
>= € 5000	3.031	0,6%	4.196	0,8%
totaal kot	192.080	40%	192.340	39%
% definitief	99,4%		99,0%	

Figuur X: Terugvorderingen kinderopvangtoeslag 2008 en 2014
Bron: Belastingdienst Toeslagen

Met opmerkingen
Als je cijfers over 2014 gebruikt zijn er geen verbeteringen meer in hoge terugvorderingen voor de kot. Een verschil tussen 2015 en 2014 is het % definitieve vaststelling. In 2014 is voor 99% definitief vastgesteld, in 2015 75%. Daarom zijn 2008 en 2015 waarschijnlijk niet goed vergelijkbaar. BD/Toeslagen is dit nu aan het uitzoeken.

5.4.2 *Terugvorderingen bij de zorgtoeslag*

Figuur x toont de terugvorderingen op de zorgtoeslag in 2008 en 2015.

	2008		2015	
terugvordering				
€ 1 tot € 99	564.385	10,1%	236.446	5,2%
€ 100 - € 499	977.062	17,5%	404.594	8,9%
€ 500 - € 999	282.955	5,1%	249.496	5,5%
€ 1000 - € 4999	46.096	0,8%	40.777	0,9%
>= € 5000	-	0,0%	-	0,0%
Totaal terugvorderingen	1.870.498	33%	931.313	20%
Totaal zorg	5.620.288	100%	5.345.493	100%

Figuur x: Terugvorderingen zorgtoeslag 2008 en 2015
Bron: Belastingdienst Toeslagen

Het aandeel terugvorderingen bij de zorgtoeslag is over 2008-2015 gedaald van 33% naar 20%. Vooral de lagere terugvorderingen zijn aanzienlijk gedaald: de categorieën €1-99 en €100-499 zijn beide met 58% afgenomen. In de hoge terugvorderingen zit weinig ontwikkeling. Nog altijd moeten in 2015 40.777 personen tussen de €1000 en €4999 terugbetalen en 249.496 tussen de €500 en €999.

terugvordering	2008		2014	
€ 1 tot € 99	564.385	10,1%	388.796	6,9%
€ 100 - € 499	977.062	17,5%	605.213	10,8%
€ 500 - € 999	282.955	5,1%	284.830	5,1%
€ 1000 - € 4999	46.096	0,8%	68.123	1,2%
>= € 5000	-	0,0%	-	0,0%
totaal terugvordering zorg	1.870.498	33%	1.346.962	24%
totaal zorg	5.620.288		5.777.422	
% definitief	99,5%		97,40%	

Figuur x: Terugvorderingen zorgtoeslag 2008 en 2014
Bron: Belastingdienst Toeslagen

Met opmerkingen: Bij zorgtoeslag blijven de conclusies staan ongeacht gebruik 2014 of 2015, enige aantekening is dat voor zorg in 2014 97,4% definitief was en in 2008 99,5%.

5.4.3 *Terugvorderingen bij de huurtoeslag*

Figuur x beschrijft de terugvorderingen op de huurtoeslag in 2008 en 2015.

	2008		2015	
terugvordering				
€ 1 tot € 99	48.664	3,7%	91.730	6,9%
€ 100 - € 499	145.940	11,2%	111.793	8,4%
€ 500 - € 999	85.506	6,6%	56.980	4,3%
€ 1000 - € 4999	136.570	10,5%	87.501	6,6%
>= € 5000	-	0,0%	-	0,0%
totaal terugvorderingen huur	416.680	32%	378.408	26%
Totaal huur	1.312.426	100%	1.474.395	100%
% definitief	98,9%		87,9%	

Figuur x: Terugvorderingen huurtoeslag 2008 en 2015
Bron: Belastingdienst Toeslagen

Het aandeel terugvorderingen bij de huurtoeslag daalt van 32% in 2008 naar 26% in 2015. Het aandeel terugvorderingen van €1 tot €99 is vrijwel verdubbeld, maar met name hoge terugvorderingen komen steeds minder voor: dit aantal nam met 35% af. Het aandeel hoge terugvorderingen (€1000-4999) is echter in 2015 nog steeds relatief hoog in vergelijking met andere toeslagen.

2027591 03153

terugvordering huur	2008		2014	
€ 1 tot € 99	48.664	3,7%	83.807	5,8%
€ 100 - € 499	145.940	11,2%	122.487	8,5%
€ 500 - € 999	85.506	6,6%	66.579	4,6%
€ 1000 - € 4999	136.570	10,5%	105.535	7,3%
>= € 5000	-	0,0%	-	0,0%
totaal terugvorderingen huur	416.680	32%	378.408	26%
% definitief	98,90%		98,20%	

Figuur x: Terugvorderingen huurtoeslag 2008 en 2015
Bron: Belastingdienst Toeslagen

Met opmerkingen [redacted]: Bij huur blijven de conclusies wel gelijk ongeacht of je cijfers voor 2014 en 2015 gebruikt.

5.4.4 *Terugvorderingen bij het kindgebonden budget*

Figuur x toont de terugvorderingen op de kindgebonden budget in 2008 en 2015.

	2008		2015	
terugvordering				
€ 1 tot € 99	106.171	9,1%	72.365	9,1%
€ 100 - € 499	272.282	23,2%	117.377	14,7%
€ 500 - € 999	109.264	9,3%	39.593	5,0%
€ 1000 - € 4999	-	0,0%	19.669	2,5%
>= € 5000	-	0,0%	196	0,0%
Totaal terugvorderingen	487.717	42%	249.200	31%
Totaal kgb	1.172.445	100%	1.003.831	100%

Figuur x: Terugvorderingen kindgebondenbudget 2008 en 2015
Bron: Belastingdienst Toeslagen

terugvordering	2008		2014	
€ 1 tot € 99	106.171	9,1%	61.791	6,0%
€ 100 - € 499	272.282	23,2%	129.891	12,6%
€ 500 - € 999	109.264	9,3%	57.760	5,6%
€ 1000 - € 4999	-	0,0%	37.184	3,6%
>= € 5000	-	0,0%	-	0,0%
totaal terugvordering kgb	487.717	42%	286.626	28%
totaal kgb	1.172.445		1.056.146	
% definitief	100%		97,90%	

Figuur x: Terugvorderingen kindgebondenbudget 2008 en 2014
Bron: Belastingdienst Toeslagen

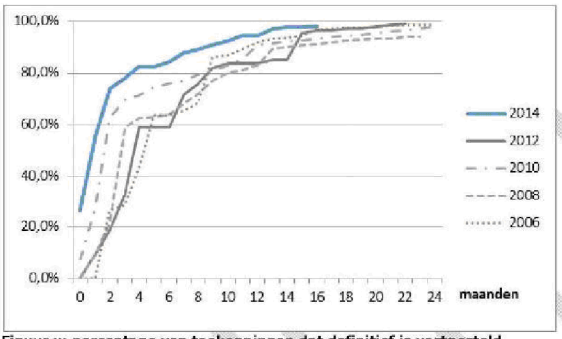
Met opmerkingen [redacted]
Bij kgb blijven de conclusies staan ongeacht gebruik 2014 of 2015, enige aantekening is dat voor kgb in 2014 97,4% definitief was en in 2008 99,5%.

Het aandeel terugvorderingen bij het kindgebondenbudget is gedaald van 42% in 2008 naar 31% in 2015. Het aandeel vorderingen tussen de €100-999 is bijna gehalveerd. Er zijn wel 19.669 (+2,5%) hoge vorderingen bijgekomen tussen de €1000-4999. Dit kan verklaard worden door de verhoging van de gemiddelde toeslagbedragen van het kindgebondenbudget als gevolg van de incorporatie van de alleenstaande ouderkop in 2015.

5.5 Hoe snel wordt de toekenning definitief vastgesteld?

5.5.1 Ontwikkelingen in snelheid definitief toekennen

Om de tegemoetkoming van het Rijk zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de draagkracht van de burger is het, los van een zo gering mogelijk verschil tussen het voorschot en de definitieve betaling, van belang dat eventuele verrekeningen zo snel mogelijk volgend op het voorschot plaatsvinden. Figuur x laat zien dat een steeds groter percentage van de toeslagbeschikkingen steeds kortere tijd (minder maanden) volgend op het toeslagjaar wordt vastgesteld.



Figuur x: percentage van toekenningen dat definitief is vastgesteld afgezet tegen maanden volgend op 1 juli t+1[47]
Bron: Belastingdienst Toeslagen

In 2006-2008 was 80% definitief vastgesteld na circa 8 maanden volgend op 1 juli t+1, terwijl in 2014 circa 3 maanden na dit tijdpunt 80% definitief was toegekend. Voordat vrijwel 100% was toegekend duurde het in 2006-2012 24 maanden, terwijl dit in 2014 bijna gehalveerd is tot 14 maanden. Deze versnelling is gerealiseerd dankzij de invoering van het nieuwe automatiseringssysteem toeslagenverstrekkingensysteem (TVS). Ook het steeds sneller beschikken over inkomensgegevens over het toeslagjaar heeft bijgedragen aan steeds sneller definitief toekennen. De afbreuk in de blauwe lijn van 2014 (de laatste 20%) wordt met name gevormd door de zzp-ers, ondernemers en particulieren. Het potentieel om ook deze 20% nog sneller definitief toe te kennen lijkt gering omdat het hier gaat om mensen inkomen later wordt vastgesteld of die op eigen verzoek in de uitstelregeling voor de aangifte inkomstenbelasting terecht komen.

5.5.2 Dwangsomregeling

Wat ook een rol heeft gespeeld bij het versnellen van het proces van definitief toekennen is de invoering van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (op 1 oktober 2009)[48]. Op grond van de dwangsomregeling moet een bestuursorgaan een dwangsom betalen als het niet binnen de geldende wettelijke termijn beslist op een verzoek van een belanghebbende om een beschikking. Omdat de Awb van toepassing is op de Awir geldt de dwangsomregeling in beginsel ook

[47] T+1 is het jaar volgend op het toeslagjaar. De grafiek moet gelezen worden als maanden volgend op 1 juli in het jaar na het toeslagjaar. In de figuur betekent dus bijvoorbeeld 6 maanden op de x-as 1 jaar na afloop van het toeslagjaar (1 juli t+1 plus 6 maanden komt uit op 31 december t+1).
[48] Deze wet is opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (dwangsomregeling).

voor beschikkingen op aanvraag van de Belastingdienst/Toeslagen[49]. Via de Wet toepassing dwangsomregeling toeslagen is een van de Awb afwijkende dwangsomregeling in de Awir opgenomen voor beschikkingen op aanvraag van de Belastingdienst/Toeslagen.

	Aanvragen	Betalingen
2015	7652	680 (samen €26.080)
2016	3300 (t/m oktober)	330 (samen €17.700)

Figuur x: Dwangsomregeling
Bron: Belastingdienst Toeslagen

5.6 Toezicht en fraudebestrijding

5.6.1 Nieuwe mogelijkheden voor toezicht en fraudebestrijding

Om te bewaken dat de hoogte van de uitgekeerde toeslagen *juist* is moet Toeslagen ook controleren of er frauduleuze aanvragen zijn gedaan en hier adequaat tegen optreden. Op 1 december 2013 is in dat kader de eenbankrekeningmaatregel ingevoerd. Deze maatregel was gericht op het tegengaan van identiteitsfraude bij het aanvragen van toeslagen. Als gevolg van de maatregel werden toeslagen alleen nog maar, enkele specifieke uitzonderingen daargelaten, op een bankrekening uitbetaald die (mede) op naam stond van de rechthebbende zelf.
De wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit, in werking sinds 1 januari 2014, bevat nog meer maatregelen voor de aanpak van fraude met toeslagen. Het gaat hier met name om verruimde mogelijkheden om bij aanvragen met een verhoogd frauderisico extra tijd te nemen deze te controleren en pas na een extra controle over te gaan tot uitbetaling.
Deze maatregelen gericht op controle betreffen:

- Verlenging beslistermijn vanwege extra controle bij verhoogd frauderisico[50];
- Geen voorschot bij onvoldoende gegevens over de aanvrager;
- Opschorting van uitbetaling bij twijfel over adres;
- Geen voorschot bij een verhoogd frauderisico.

Daarnaast is het boete- en strafrechtinstrumentarium versterkt:

- De reikwijdte van de bestuurlijke boete is uitgebreid: de reikwijdte van het overtrederbegrip voor bestuurlijke sancties is uitgebreid[51].
- Er is een vergrijpboete ingevoerd voor onjuiste aanvraag voorlopige teruggaaf of opzettelijk onjuist verzoek om herziening: kwaadwillende belastingplichtigen konden zonder bestuursrechtelijke sancties een veel te hoge teruggaaf aanvragen. Als het verzoek ten onrechte toch werd toegewezen, genoten ze een renteloze lening, waarbij een gebrek aan

[49] Er is echter voor gekozen om de komst van het nieuwe toeslagensysteem (NTS) af te wachten om goed te kunnen beoordelen of deze termijnen reëel zijn. Om die reden werd de ingangsdatum van de dwangsomregeling voor de toeslagen uiteindelijk bepaald op 1 januari 2013 voor toeslagjaren vanaf 2013. Daarnaast is ervoor gekozen de dwangsomregeling alleen van toepassing te laten zijn op de definitieve toekenning van een toeslag en niet voor beschikkingen in de voorschotfase. Daarnaast voorziet de Awir onder meer in de mogelijkheid van het geheel of gedeeltelijk buiten toepassing laten van de dwangsomregeling in het geval van incidenten in de vorm van verstoringen in het uitvoeringsproces.

[50] Het gaat hierbij om risico's die alleen blijken als groepen van aanvragen of mutaties onderling vergeleken worden of wanneer het gedrag van de aanvrager in beschouwing genomen wordt (subjectgericht toezicht).

[51] Ook de doen-pleger, uitlokker en medeplichtige kunnen – naast de pleger en medepleger- met een bestuurlijke sanctie worden beboet.

verhaalsmogelijkheden bij terugvordering geheel voor rekening van de schatkist komt[52].

Ten slotte is ook het invorderingsinstrumentarium versterkt:

- Uitbreiden aansprakelijkheidsbepaling: de kring van aansprakelijke personen is uitgebreid naar iedere derde die kan beschikken over een bankrekening waarop een te hoog bedrag of een zelfs voor het gehele bedrag onterecht bedrag aan toegekende toeslag is uitbetaald. Daarnaast is bij huurtoeslag ook de medebewoner aansprakelijk voor een terug te vorderen bedrag.

5.6.2 *De Wet fraude toeslagen en fiscaliteit in de praktijk[53]*

Scherpere controles

Sinds de invoering het nieuwe automatiseringssysteem wordt het toezicht op aanvragen en wijzigingen voor een groot deel massaal en geautomatiseerd gedaan. Als een aanvraag of wijziging 'scoort' op een risico-indicator wordt het voorschot niet uitbetaald en/of wordt er nadere informatie opgevraagd bij de aanvrager. Specifieke risico-indicatoren waarop aanvragen en wijzigingen na invoering van de fraudewet zijn: onbekende aanvragers en aanvragers met een verhoogd risico[54]. De extra controle zorgde regelmatig voor een herbeschikking van de toeslag, waarbij minder uitbetaald werd en later daarmee ook minder teruggevorderd hoefde te worden. Correcties naar aanleiding van 'verhoogd risico' bij de kinderopvangtoeslag leiden zowel relatief als absoluut tot het hoogste bedrag aan voorkomen uitbetalingen.

Toepassing sanctiemogelijkheden

Figuur x toont waarschuwingen, verzuim- en vergrijpboetes in de 2012-2015.

		2012	2013	2014	2015
Waarschuwingen					
aantal	x 1	0	22.270	-	-
Verzuimboetes					
aantal	x1	0	1.257	4.191	1.344
bedrag	x €1000	0	1.589	2.010	613
Vergrijpboetes					
aantal	x 1	0	0	0	4
bedrag	x €1000	0	0	0	51

Figuur x: Waarschuwingen, verzuim- en vergrijpboetes 2012-2015
Bron: Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015

Met verzuimboetes kan Toeslagen optreden tegen het niet reageren op verzoeken op informatie. Toeslagen kan ook bestuurlijke boetes opleggen om burgers die verkeerde of frauduleuze aanvragen doen te straffen (vergrijpboetes). Toeslagen is vanaf 2015 begonnen met het opleggen van vergrijpboetes. In 2015 zijn er in totaal 4 vergrijpboetes opgelegd. Dit relatief geringe aantal is te verklaren omdat voor vergrijpboetes de aanwezigheid van opzet of grove schuld bewezen moet worden. Het daartoe uit te voeren onderzoek leidt er niet altijd toe dat aan de bewijslast kan

[52] Het ging hier bijvoorbeeld om de belastingplichtige die hypotheekrenteaftrek claimde terwijl hij geen eigen woning had.
[53] Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op hoofdstuk 5.3. Toezicht en fraudebestrijding uit de Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015. Belastingdienst (2016).
[54] Het gaat hierbij om risico's die alleen blijken als groepen van aanvragen of mutaties onderling vergeleken worden of wanneer het gedrag van de aanvrager in beschouwing genomen wordt (subjectgericht toezicht).

2027591 03153

worden voldaan. In 2013-2015 zijn er wel, meer dan vergrijpboetes, verzuimboetes opgelegd en waarschuwingen gedaan.

5.6.3 *Controle op buitenlands inkomen*

In de Awir is opgenomen dat buitenlands inkomen ook wordt gerekend tot het toetsingsinkomen bij het vaststellen van de recht op en de hoogte van toeslagen. Personen of hun partners hebben buitenlands inkomen als zij bijvoorbeeld in het buitenland werken voor een buitenlandse werkgever, of als zij in het buitenland hebben gewerkt en nu pensioen krijgen van een buitenlandse werkgever. Hiervoor moeten toeslaggebruikers een 'opgaaf wereldinkomen' invullen.

In de praktijk loopt Toeslagen in dit opzicht tegen een aantal moeilijkheden aan:

- Buitenlands inkomen moet door de aanvrager zelf worden opgegeven, terwijl voor binnenlands inkomen informatie van de Belastingdienst wordt gebruikt. Dit leidt tot enige rechtsongelijkheid tussen aanvragers met een binnen- en buitenlands inkomen.
- De controle op buitenlands inkomen is moeilijker dan controle op binnenlands inkomen. Ook dit werkt enige rechtsongelijkheid in de hand.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Meer transparante regelgeving door harmonisering?

De AWIR heeft bij invoering in 2005 harmonisatie heeft gebracht voor een aantal inkomensafhankelijke regelingen. De beoogde verdere harmonisering tussen inkomensafhankelijke regelingen heeft sindsdien echter zeer beperkt plaatsgevonden.
Uitgangspunt van de Awir was dat de kaderwet een steeds groter bereik zou krijgen: steeds meer inkomensafhankelijke regelingen zouden dan gebruik maken van een geharmoniseerd begrippenkader en uitvoeringsregels. In de evaluatieperiode is het bereik van de Awir iets vergroot door een verruimde werking van het kindgebonden budget. Het voornemen om voor de kinderopvang over te gaan op directe financiering en het hiermee verdwijnen van de kinderopvangtoeslag zou het bereik van de Awir juist verkleinen. Er zijn geen voornemens om andere bestaande of nieuwe regelingen onder het Awir-kader te voegen.
Ook beoogde de Awir dat de afwijkingen binnen de Awir-regelingen waarvoor bij invoering werd gekozen ze te behouden op korte termijn zouden worden weggenomen. De meeste disharmonisaties binnen Awir-regelingen zitten in de huurtoeslag en zijn overgenomen uit de voormalige huursubsidie. Deze uitzonderingen zijn niet gereduceerd sinds 2009. De IBO Sociale Huur (2016) bevat een vereenvoudigingspakket met aanbevelingen om deze uitzonderingen weg te nemen. De uitzonderingen vergroten volgens dit rapport de complexiteit van de uitvoering en maken de huurtoeslag minder toegankelijk voor gebruikers.

Meer klantvriendelijke en doelmatige uitvoering door een uitvoeringsloket?

Het laten uitvoeren van alle toeslagen door één uitvoeringsorganisatie heeft de klantvriendelijkheid bevordert, met name dankzij significante verbeteringen in het toeslagenproces die tussen 2009-2016 zijn doorgevoerd.
Het merendeel van de circa 7 miljoen toeslaggebruikers ondervindt geen problemen bij uit toeslagproces. Een klein aandeel gebruikers ervaart echter wel problemen en dient een klacht in (circa 7000 jaarlijks). Deze klachten betreffen het traag of niet reageren op aanvragen en wijzigingsverzoeken, het niet nakomen van toezeggingen over klachten, lange wachttijd voor definitieve toekenningen en overschrijding van de wettelijke termijn voor afhandeling van bezwaarschriften. Met name de wachttijd voor definitieve toekenningen is in de evaluatieperiode aanzienlijk teruggedrongen.
Wat betreft het verminderen van niet-gebruik van awir-regelingen is het uitgangspunt vanuit de overheid tot nu toe geweest dat burgers zelf inschatten en beslissen of zij inkomensondersteuning nodig hebben en daarvoor in aanmerking komen. Er worden geen maatregelen genomen specifiek om niet-gebruik terug te dringen. De overheid zet wel in op communicatie en ondersteuning om burgers te helpen de afweging te maken.
Het clusteren van de uitvoering bij één uitvoeringsorganisatie zou ook een beter inzicht in de armoedeval mogelijk maken. Hoewel Belastingdienst Toeslagen over overkoepelende gegevens beheert is er momenteel geen afnemer die deze gegevens in samenhang analyseert.

Het is niet goed mogelijk om te evalueren in hoeverre de met de Awir beoogde besparing in uitvoeringskosten in gerealiseerd, omdat de situaties voor en na de Awir niet goed vergelijkbaar zijn. Van 3 toeslagautomatiseringssystemen is in 2012 gegaan naar 1 systeem voor alle toeslagen. Dit is des te relevanter omdat veel toeslagontvangers meer dan één toeslag krijgen. Bij de uitvoering van de toeslagen werkt Belastingdienst Toeslagen daarnaast intensief samen met andere Belastingdienstonderdelen. Het lijkt aannemelijk dat deze integratie (tussen toeslagen en tussen Belastingdienstonderdelen) schaalvoordelen opleveren, maar juist de integratie maakt een precieze kostenberekening ingewikkeld.

Betere aansluiting op draagvlak burger door gebruik actuele inkomen?

Er zijn voor- en nadelen met het werken met het actuele i.p.v. vastgestelde inkomen. Een belangrijk nadeel zijn terug- en nabetalingen die volgen op voorschotten. Hoe storend terug- en betalingen zijn voor burgers en de uitvoering hangt af van i) hoe groot het verschil is tussen het voorschot en de definitieve toekenning ii) hoe lang de burger moet wachten tot de toekenning definitief is vastgesteld.

De tijd tussen het voorschot en de definitieve toekenning is sterk afgenomen over de evaluatieperiode. In 2009-2015 krijgt nog steeds een deel van de toeslaggebruikers te maken met terug- of nabetalingen, ondanks de inzet van Toeslagen om de inkomensschattingen en informatie over andere grondslagen te verbeteren. Burgers blijken nog steeds beperkt zelf wijzigingen in inkomen en andere grondslagen door te geven. Wel hoeven steeds iets minder burgers een terugbetaling te doen. Daarentegen ontvangt een groeiend percentage burgers een nabetaling. Deze ontwikkelingen zijn mede het gevolg van een uitvoering die sinds fraude-incidenten in 2013 meer gericht is op risicomijding en minder op snelle uitbetaling van voorschotten.

Een nadere analyse op terugvorderingen laat het volgende zien:

- Het aantal hoge terugvorderingen bij kinderopvangtoeslag is met 87% gedaald, voor de huurtoeslag met 35%.
- Bij zorgtoeslag komen met name lage terugvorderingen minder voor (-58%)
- Bij het kgb zijn hoge terugvorderingen, gepaard gaande met hogere gemiddelde toeslagbedragen voor kgb, gestegen.

Met opmerkingen
Deze bevindingen gaan wijzigen als we 2014 ipv 2015 gebruiken.

Gebruikmakende van mogelijkheden uit de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit wordt er nu scherper dan voorheen gecontroleerd op frauderisico's. De sanctionering blijft echter achter: het aantal opgelegde vergrijpboetes is gering.

Bijlage I: Overzicht wetswijzigingen

- In 2011:
  - invoering van de mogelijkheid om een definitief vastgestelde toeslag nog in het voordeel van de belanghebbende te kunnen voorzien
- In 2012:
  - verhoging van de maximumbedragen van bestuurlijke boetes conform de maximumbedragen van boetes in de fiscaliteit
  - verruiming van de aanvraagtermijn van 1 april naar 1 september na afloop van het toeslagjaar
- In 2013:
  - uniform partnerbegrip wordt van toepassing
  - invoering van dwangsomregeling voor toeslagen (Wet toepassing dwangsomregeling toeslagen)
  - invoering maatregel één bankrekeningnummer
  - ook buitenlands vermogen betrekken bij toepassing van de vermogenstoets
  - uitbreiding bereik hardheidsclausule in verband met nieuwe vermogenstoetsen ZT en KGB
- In 2014
  - invoering van pakket fraudemaatregelen (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit)
  o.a. verlenging beslistermijn voor verlenen voorschot, geen voorschot bij onbekende aanvrager, uitbetaling opschorten bij twijfel over woonadres.

CONCEPT