

Evaluatie Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR)

1. Inleiding

Inkomensafhankelijke regelingen geven burgers afhankelijk van hun draagkracht recht op een financiële bijdrage van het Rijk in kosten die zij hebben.

De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), in werking getreden op 1 september 2005, omvat i) een algemeen begrippenkader voor inkomensafhankelijke regelingen en ii) de uitvoeringsregels voor inkomensafhankelijke regelingen die worden uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget).

De Awir bevat de verplichting om periodiek te evalueren en een verslag te zenden naar de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk. Eind 2009 is een eerste evaluatie uitgevoerd. Dit rapport beschrijft de uitslagen van een tweede evaluatie.

2. Doelstellingen Awir: transparante regelgeving, efficiënte uitvoering en nauwe aansluiting bij draagvlak van burger

Voor de invoering van de Awir verschilden de bestaande inkomensafhankelijke regelingen sterk van elkaar, zowel qua gehanteerde begrippen als qua wijze van uitvoering. Het resultaat was een voor burgers niet-coherent en ondoorzichtig systeem van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen.

Met de invoering van de Awir werden de volgende doelstellingen nagestreefd: 1) meer transparante regelgeving 2) een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering en 3) betere aansluiting op draagkracht door gebruik actuele inkomen (t) in plaats van het vastgestelde inkomen uit het verleden (t-2).

a. Meer transparante regelgeving door harmonisering van basisbegrippen

Het harmoniseren van de belangrijkste kernbegrippen zou de betrokken inkomensafhankelijke regelingen inzichtelijker 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 waarop de grootte van het uitgekeerde bedrag wordt bepaald.

b. Een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering door één uitvoeringsloket

Een meer doelmatige en klantvriendelijkere uitvoering werd beoogd door de inrichting van één uitvoeringsloket waar burgers voor alle betrokken regelingen terecht kunnen. De invoering van één uitvoeringsloket zou ook niet-gebruik verminderen en een beter inzicht mogelijk maken in de armoedeval, zodat beleidsmakers deze effectiever kunnen bestrijden.

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

1 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.

uit het verleden (t-2), 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 uitkerende instantie geschat inkomen (t) en wordt na vaststelling van het inkomen het voorschot zo nodig bijgesteld.

Het gebruik van het actuele inkomen heeft meerdere voordelen:

- Het actuele inkomen sluit het best aan bij het draagvlak van een huishouden;
- 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.

3. Ontwikkelingen 2009-2016: Meer transparante regelgeving door harmonisering van basisbegrippen?

Conclusies

- De (uitvoerings-)regels van de inkomensafhankelijke regelingen onderling zijn niet veel verder geharmoniseerd dan ten tijde van de invoering van de Awir. Er is slechts één nieuwe regeling bij gekomen en al bestaande regelingen zijn qua basisbegrippen nog niet in lijn gebracht met de Awir. De nieuwe vermogenstoetsen voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag zijn onderling gelijk, maar wijken af van de bestaande vermogenstoets voor de huurtoeslag.
- De inkomensafhankelijke regelingen die worden uitgevoerd door BD/Toeslagen zijn wel geharmoniseerd met het begrippenkader uit de inkomensbelasting. **Dit bevordert de transparantie? (partnerbegrip & vermogenstoetsen zijn gelijk aan inkomensbelasting)**

De doelstelling bij invoering van de Awir was om alle bestaande actieve en nieuwe inkomensafhankelijke regelingen onder de werkingssfeer van de Awir te laten vallen. Voor enkele bestaande 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. Uitgangspunt was op zo kort mogelijke termijn de bestaande regelingen geheel onder het begrippenkader van de Awir te brengen. Op nieuwe inkomensafhankelijke regelingen zou automatisch het begrippenkader van de Awir van toepassing zijn.

3.1. Sinds 2009 geen nieuwe regelingen onder reikwijdte Awir

Sinds de invoering van de Awir in 2005 is alleen in 2008 de kindertoeslag – met ingang van 2009 omgezet in kindgebonden budget- onder de reikwijdte van de Awir gebracht. Daarnaast zijn geen nieuwe inkomensafhankelijke regelingen ingevoerd die gebruikmaken van het begrippenkader of de uitvoeringsregels van de Awir.

Daar staat tegenover dat momenteel de mogelijkheid wordt onderzocht om – in plaats van toeslagverstrekking aan burgers – de kinderopvanginstellingen direct te financieren. De kinderopvangtoeslag zou dan als toeslag verdwijnen en niet meer worden uitgevoerd door Belastingdienst/Toeslagen. De nieuwe directe financiering zou volgens een andere uitvoeringssystematiek en met een ander begrippenkader dan de Awir worden uitgevoerd. Dit betekent dat er – in tegenstelling tot het beoogde doel- geen nieuwe inkomensafhankelijke regelingen onder het bereik van de Awir worden gebracht, maar juist dat de reikwijdte van de Awir afneemt.

3.2. Objectieve partnerbegrip zorgt voor harmonisatie Awir-regelingen met inkomensbelasting

Bij de Fiscale vereenvoudigingswet 2010 is het objectieve partnerbegrip geïntroduceerd als vervanging van het materiële partnerbegrip.

Materiële criteria voor partnerschap

De materiële criteria voor partnerschap (duurzaam gescheiden leven; gezamenlijke huishouding voeren) hadden een hoog privé-karakter en waren nauwelijks te controleren zonder inbreuk te maken op de privacy. De keuzemogelijkheid, waarbij burgers konden kiezen zich wel of niet als partners te registreren, leidde voor belastingplichtigen tot onduidelijkheid. Zo waren de gevolgen van de keuze voor partnerschap vaak onduidelijk. Daarnaast leidde de keuzemogelijkheid tot problemen bij het invullen van de aangifte van partners.

Het objectieve partnerbegrip

Om bovenstaande redenen is het objectieve partnerbegrip ingevoerd. Dit betekent dat gehuwden, geregistreerd partners en samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract partners zijn ongeacht de vraag of zij duurzaam gescheiden leven. In aanvulling hierop zijn in de inkomstenbelasting en de toeslagen aanvullende criteria opgenomen voor samenwoners die automatisch tot partnerschap leiden. Twee samenwonenden die op hetzelfde adres staan ingeschreven en samen nog iets extra gemeenschappelijk hebben (gezamenlijk een kind hebben, een gezamenlijke eigen woning hebben of een gezamenlijke pensioenregeling) zijn ook verplicht partner voor de inkomstenbelasting en de toeslagen.

Naar aanleiding van een motie van het lid Omtzigt c.s. is het partnerbegrip voor inwerkingtreding in 2012 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').

Meer transparante regelgeving door harmonisatie?

Het objectieve partnerbegrip is zowel voor de inkomstenbelasting als voor de toeslagen ingevoerd en heeft geleid tot een vereenvoudiging voor de Belastingdienst. Hoe verhoudt dit zich tot het doel van transparantie/harmonisatie? Hoe werkt het objectieve partnerbegrip in de praktijk?

3.3. Vermogenstoetsen voor zorgtoeslag en kindgebondenbudget onderling gelijk, maar afwijkend van huurtoeslag

Onderling gelijk...

Met ingang van 2013 is een vermogenstoets geïntroduceerd voor de zorgtoeslag en het kindgebondenbudget. Naast een bezuiniging beoogde het kabinet hiermee de zorgtoeslag en het kindgebonden budget alleen bij mensen terecht te laten komen die deze nodig hebben. Het recht op zorgtoeslag en kindgebondenbudget is per 2013 beëindigd voor huishoudens met een vermogen dat hoger is dan het heffingvrije vermogen uit box 3 als bedoeld in de inkomstenbelasting, plus € 80 000.

Vanuit het oogpunt van uniformiteit in de regelgeving, de uitvoering door de Belastingdienst, de aansluiting met de doelgroep van de toeslag en de communicatie aan de burger is gekozen voor identieke toetsen in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

Maar afwijkend van vermogenstoets huurtoeslag...

Bij de vermogenstoets voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget is echter wel gekozen voor een andere hoogte van het vermogen dan bij de vermogenstoets voor de huurtoeslag. Dit heeft te maken met de inkomenseffecten die een vermogenstoets teweeg brengt.

Vermogenstoetsen in de praktijk

Hoe werkt het uit? Hoeveel % van de huishoudens ontvangen nu geen zorgtoeslag of kindgebonden budget meer?

4. Een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering door één uitvoeringsloket

Conclusies:

-

Een meer doelmatige en klantvriendelijkere uitvoering werd beoogd door de inrichting van één uitvoeringsloket waar burgers voor alle betrokken regelingen terecht kunnen. De invoering van één uitvoeringsloket zou ook niet-gebruik verminderen en een beter inzicht mogelijk maken in de armoedeval², zodat beleidsmakers deze effectiever kunnen bestrijden.

4.1. Een klantvriendelijkere uitvoering

Conclusies:

- Een uitvoeringsloket heeft voordelen voor burgers, BD/Toeslagen werkt hard aan klantvriendelijkheid.

1) Eén digitaal loket voor alle toeslagen: Mijn Toeslagen

Toeslagen heeft sinds 2012 een digitaal loket (burgerportal) dat toegankelijk is via DigiD. Het uitgangspunt is dat dit digitale kanaal goedkoper is dan de post, 24 uur per dag geopend is en de mogelijkheid biedt om meldingen van burgers direct te controleren. Sinds 2014 is er ook een 'zorg-app' beschikbaar voor iedere enkelvoudige zorgtoeslaaanvraag.

² 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.

Met opmerkingen

Dus: de hoogte van de vermogenstoets voor huurtoeslag is strenger dan die bij zorgtoeslag en kindgebonden budget?

Immers, hoe lager de grens van het vermogen bij de vermogenstoets wordt gesteld, hoe groter het aantal huishoudens is dat nu wel recht heeft op zorgtoeslag en geen recht heeft op de zorgtoeslag na invoering van de vermogenstoets. Voor al deze huishoudens betekent dit een inkomensachteruitgang. Met de gekozen vermogenstoets wordt een dergelijke inkomensachteruitgang beperkt tot ongeveer 6% van de huishoudens met recht op zorgtoeslag met de hoogste vermogens.

Voor de burger bestaat nog steeds de mogelijkheid om via de post aanvragen en wijzigingen door te geven. 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*. Toeslaggerechtigden gaven daarin *Mijn Toeslagen* het rapportcijfer 7,7. 91% van de respondenten oordeelden positief tot zeer positief over de ontwikkeling van *Mijn Toeslagen*. Het totaal aantal bezoekers van *Mijn Toeslagen* is per jaar sinds 2012 verdriedubbeld is, van ongeveer 8 miljoen bezoekers in 2012 tot bijna 25 miljoen bezoekers in 2015. Het zoekgemak van de website wordt door een ruime meerderheid van zowel toeslaggerechtigden als intermediairs positief beoordeeld.

2) *Eén integrale concept voorschotbeschikking*

Er wordt voor toeslaggerechtigden die recht hebben op meerdere toeslagen één compacte voorschotbeschikking opgemaakt, waarin recht en hoogte van alle relevante toeslagen zijn opgenomen.

3) *Gezamenlijke publiekscampagnes voor alle toeslagen*

De burger is door middel van publiekscampagnes op de hoogte gesteld van relevante zaken die voortvloeien uit wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de noodzaak om gegevens te controleren en te wijzigen in geval van een verandering in de situatie. In 2012, 2013 en 2014 zijn er 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*.

4) *Speciale Toeslagen-website voor dienstverleners*

Voor de dienstverlening werkt Belastingdienst/Toeslagen samen met intermediairs. Een deel van deze intermediairs, voornamelijk sociaal raadslieden, heeft de status van Toeslagen Servicepunt. Zij kunnen aanvragen en mutaties indienen namens hun cliënten en persoonsgebonden informatie inzien.

- Sociaal raadslieden kunnen dan op één website zien hoe het staat met de toeslagen van een client, dat lijkt mij praktisch.

Het gaat daarnaast bijvoorbeeld om kinderopvangorganisaties, woningcorporaties, fiscaal dienstverleners of maatschappelijke organisaties. Alle intermediairs worden zo veel mogelijk gefaciliteerd door middel van de ontwikkeling van een website specifiek gericht op intermediairs, ondersteuning via de Helpdesk Intermediairs en het organiseren van informatiedagen.

a) *Ontwikkeling aantal klachten*

Het aantal afgehandelde klachten schommelt tussen de 5.000 en 6.000, met een kleine dip in 2013. De tijdigheid van afdoening van klachten ligt in alle jaren boven de streefwaarden. De Ombudsman heeft in 2014 een rapport uitgebracht over de uitvoeringspraktijk van Belastingdienst/Toeslagen. Uit dit rapport blijkt dat het aantal ontvangen klachten tussen 2012 en 2015 is gestegen, maar ook dat het aantal interventies van de Ombudsman naar aanleiding van klachten van burgers over Belastingdienst/Toeslagen is gestegen, van 790 interventies in 2012 tot 1.232 in 2014. Ongeveer 33% van

de klachten gaat over traag of niet reageren op aanvragen en wijzigingsverzoeken.

Met opmerkingen : Misschien niet hier

- Verminderen niet-gebruik
- Beter in kaart brengen armoedeval

4.2. Een meer doelmatige uitvoering door één uitvoeringsloket

Conclusies:

- Uitvoeringskosten gaan steeds verder omlaag
- Handig voor fraude-overzicht (kan ik hier bewijs voor vinden?)
- Steeds verdere verlaging uitvoeringskosten sinds invoering Awir?
- Synergie-voordelen in de uitvoering, verlaging uitvoeringskosten?
- Zonde van synergie-voordelen: weghalen kinderopvangtoeslag

Weghalen KOT duur

Momenteel wordt de mogelijkheid onderzocht om – in plaats van toeslagverstrekking aan burgers – de kinderopvanginstellingen direct te financieren.

Voorstel is de uitvoering van deze nieuwe regeling door DUO te laten doen. De KOT is een relatief 'dure' regeling als de kosten ervan worden afgezet tegen het aantal gerechtigden voor de kinderopvangtoeslag. De totale kosten van de huidige kinderopvangtoeslag in 2015 bedroegen € 73 miljoen op een totaal aan uitgaven van € 256 miljoen. Als de KOT verdwijnt zal niet dit hele bedrag vrijvallen. De ondersteunende processen (IV, facilitair, huisvesting) zullen niet evenredig dalen. In de Uitvoeringstoets 'Beëindiging uitvoering kinderopvangtoeslag' van september 2015 is berekend dat na afronding van de nog voor de KOT te verrichten werkzaamheden een structurele besparing wordt verwacht van € 38 miljoen (vanaf 2025).

Verdergaande automatisering zorgt voor vermindering uitvoeringskosten

Jaarlijks worden lopende toeslagen massaal automatisch gecontinueerd (MAC-proces). Bij het automatisch continueren hoeft de burger niets te doen. De aanvraag loopt gewoon door, uiteraard met de gegevens die bekend zijn voor dat jaar. Via het internetportaal kan de burger de toeslag voor het komende jaar raadplegen. Bij aanvragen en mutaties die via de portal aan het systeem worden aangeboden wordt zoveel mogelijk de juistheid van die aanvraag beoordeeld met behulp van derden gegevens. Tevens wordt een deel van de gegevens op basis van beschikbare derdengegevens vooraf ingevuld. Deze stappen dragen zowel bij aan klantgerichte dienstverlening door de inspanning voor de burger te verlagen als aan het toezicht omdat de mogelijkheid op fouten en misbruik verkleind wordt.

- Verdergaande automatisering zorgt voor verdergaande besparing in uitvoeringskosten

99,9% van de toeslaggerechtigden heeft voor het toeslagjaar 2015 tijdig de continueringsbeschikking gehad, d.w.z. vóór 20 december 2014. Op 22 december 2014 hebben zij allen de eerste termijnbetaling ontvangen. In totaal zijn er 6,7 miljoen betalingen verricht met een totale waarde van € 864 mln.

Het streven is om 95% van de toeslagenaanvragen en wijzigingen volledig geautomatiseerd af te handelen. Als dat niet lukt is handmatige behandeling op kantoor nodig.

De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- Uitval: een melding is niet verwerkbaar. Dit komt voornamelijk voor bij meldingen op papier.
- Complexe vragen waarop de belastingtelefoon geen antwoord heeft
- Uitworp en toezicht: nadere controle van de berekende toeslag is nodig
- Bezwaren, beroepen en klachten.

5. Beter aansluiting op draagvlak burgers door gebruik actuele inkomen i.p.v. t-2

Conclusie:

- Er zijn goede redenen om te werken met het actuele i.p.v. vastgestelde inkomen.
- Aan gebruik van actuele inkomen zitten nadelen, maar Belastingdienst/Toeslagen krijgt deze steeds beter onder controle?
- Burgers krijgen voorschotten wel op tijd!

Inkomen/voorschotten

Door de schattingssystematiek, het niet (tijdig) doorgeven of doorvoeren van wijzigingen en niet herstelde fouten blijken uitbetaalde bedragen soms te hoog of te laag als definitief wordt beschikt. Het verschil wordt teruggevorderd of nabetaald. Het streven is er met nadruk op gericht te voorkomen dat grote bedragen moeten worden teruggevorderd of moeten worden nabetaald. Daarvoor is in de Rijksbegroting ook een indicator benoemd, namelijk het aantal definitieve toekenningen dat leidt tot een terug te betalen bedrag onder de €500,- (€1000,- voor de kinderopvangtoeslag) als percentage van het totaal aantal definitieve toekenningen. Het doel is dat dit percentage stijgt. Daarvan is tussen 2012 en 2014 voor alle toeslagen samen geen sprake; het percentage is stabiel (voor 2015 is dit percentage nog niet bekend).

(Minder terugvorderingsproblematiek door TVS)

In 2011 is het toeslagenverstrekkingensysteem (TVS) in gebruik genomen. Het systeem is zo opgezet om de dienstverlening aan burgers te maximaliseren, zodat de burger zo snel mogelijk het geld krijgt waar hij recht op heeft, terwijl gelijktijdig de mogelijkheden om aanvragen in de voorschotfase te controleren veel groter zijn dan in de voorgaande jaren. In TVS is objectgericht toezicht ingebouwd in de vorm van vooraf gedefinieerde risicoregels, bekend als "uitworp". Deze voorgeprogrammeerde uitworp is ontwikkeld in de periode 2007-2011.

Het toezicht op aanvragen en wijzigen wordt voor een belangrijk deel massaal en geautomatiseerd gedaan. Dat resulteert in

Met opmerkingen ☐ : Kunnen we hier een ontwikkeling in laten zien over 2010-2015?

Met opmerkingen ☐ : In hoeverre wordt dit gehaald?

aanzienlijke volumes uitval en uitworp, waarbij de toeslag niet wordt toegekend of eerst nadere informatie wordt opgevraagd bij de aanvrager. Het toezicht bestaat daarnaast uit activiteiten gericht op specifieke risico's of risicosignalen. De selecties die worden gemaakt voor deze toezicht/controleactiviteiten resulteren voor een groot deel in substantiële correcties.

In de periode 2012-2015 daalt het totaal aantal toegekende toeslagen gestaag van 8.3 miljoen in 2012 tot ruim 7.3 miljoen in 2015. De daling komt voornamelijk doordat strengere criteria zorgen voor een dalend volume zorgtoeslagen. De totale uitgaven aan toeslagen liggen rond 12 miljard euro per jaar en zijn vrij stabiel in de onderzoeksperiode.

➤ Steeds minder uitworp

Uitval en uitworp zijn die posten die aangewezen worden in het systeem omdat zij niet automatisch verwerkt kunnen worden. Uitval ontstaat als informatie die nodig is om het recht op toeslag te bepalen ontbreekt. Utworp ontstaat door (vermoedens van) incorrecte informatie. Het onderscheid tussen uitval en uitworp is niet altijd scherp te maken. Bij het handmatig behandelen van uitval en uitworp wordt in eerste instantie getracht de ontbrekende gegevens uit de systemen van de Belastingdienst of derden te halen. Indien noodzakelijk is er contact met de klant om de benodigde informatie te achterhalen.

Er is een duidelijke daling te zien in aantallen uitval en uitworp na 2013, van ongeveer 1.300.000 in 2012 en 2013 naar 900.000. In 2015 daalt het aantal uitval en uitworp nog meer. Het percentage uitval dat behandeld wordt binnen de termijn van 3 of 10 dagen daalt in de jaren van onderzoek en haalt bij lange na niet de doelstelling zoals die geformuleerd is voor de jaren 2012 en 2013. Slechts een derde van de uitworp wordt in 2015 binnen drie dagen behandeld en 60% binnen 10 dagen.

➤ Daling ontbrekende derdengegevens

Bij de definitieve vaststelling van de toeslag worden opgegeven inkomens en vermogens getoetst aan de gegevens van de Belastingdienst. De inkomensgegevens zijn voor de overgrote meerderheid halverwege het jaar na het berekeningsjaar beschikbaar. Voor zzp-ers, ondernemers en particulieren die uitstel aanvragen duurt dit langer. Om de toeslagen over 2012 definitief te kunnen toekennen waren gegevens over 8,9 miljoen inkomens nodig. Begin november 2013 waren 77% van deze inkomens beschikbaar. Voor 2013 en 2014 ligt dit percentage een stuk hoger, zo rond de 88%. Opvallend daarbij is de halvering van het aantal ontbrekende inkomens op 1 november het jaar volgend op het toeslagjaar van 2012 naar 2013. Deze daling blijft constant in 2014.

- Snelheid:
- Uit de Fiscale monitor blijkt ook dat zowel het aanvragen van toeslagen als het doorgeven van wijzigingen duidelijk wordt gevonden en dat een meerderheid tevreden is over de snelheid waarmee de Belastingdienst/Toeslagen aanvragen en wijzigingen verwerkt. Waar het gaat om de snelheid van verwerking of afhandeling is het oordeel van toeslagenintermediairs wat minder positief dan dat van toeslaggerechtigden en daalt na 2013 de waardering van toeslagenintermediairs op dit punt. Ook de tevredenheid

over de processen van aanvraag en wijziging daalt onder toeslagenintermediairs na 2013.

- Een gerelateerd streven van Belastingdienst/Toeslagen is ook om wijzigingen, bijstellingen of correcties zoveel mogelijk en zo snel mogelijk, dat wil zeggen in het lopende toeslagjaar, te verwerken zodat het definitief toegekende bedrag zo min mogelijk verschilt van het voorlopig toegekende (en uitbetaalde) bedrag. Een betrouwbare indicator voor dit streven blijkt echter niet uit de systemen te halen.
-
- Het proces van het definitief toekennen van de toeslag is versneld. Voor het toeslagjaar 2013 stond het percentage definitief toegekende toeslagen begin januari 2015 op 85%. Dat was een jaar geleden voor het toeslagjaar 2012 nog 58%. De versnelling van het proces van het definitief toekennen van de aangevraagde toeslag is mogelijk doordat nu voor het tweede jaar toeslagen definitief worden toegekend met het relatief nieuwe Toeslagen Verstrekkings Systeem (TVS). De ervaringen van het eerste jaar hebben bijgedragen aan het verbeteren van het werkproces.
-
- Onderverdeeld naar de vier separate regelingen ziet het percentage definitief toegekende toeslagen per toeslagjaar er als volgt uit in januari na afloop van het toeslagjaar.
-
- Zorgtoeslag 62% 88%
- Huurtoeslag 59% 87%
- Kindgebonden budget 49% 79%
- Kinderopvangtoeslag 37% 63%
-
- De redenen waarom toeslagen nog niet definitief kunnen worden toegekend zijn over het algemeen dat er nog geen inkomen bekend is of dat er nog toezicht moet plaatsvinden naar de opgegeven grondslagen, zoals bijvoorbeeld de jaaropgave van de afgenomen uren kinderopvang.
-
- In bovenstaande tabel is te zien dat het percentage voorlopige toekenningen waarvan het toezicht een half jaar na afloop van een toeslagjaar (per 1 juli in het daaropvolgende jaar) is afgerond sinds 2012 stijgt. De streefwaarde van 100%, zoals gesteld in de nulmeting, is met 99,8% in 2014 nog niet bereikt. Overeenkomstig de stijging van dit percentage laat het aantal voorlopige toekenningen waarvoor het toezicht een half jaar na afloop van een toeslagjaar nog niet (volledig) is afgerond een duidelijke daling zien, van 100.000 in 2012 naar 17.000 in 2014. De gegevens voor 2015 zijn op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. Hiermee lijkt de verschuiving van toezicht (toetsing van de juistheid van grondslagen) naar de voorschotfase behoorlijk de gewenste richting op te gaan.
-

Met opmerkingen : Past dit hier?

Een concept-beschikking:

Het voorlopig jaarrecht en de hoogte van de verschillende toeslagen worden sinds (xxx) volledig geautomatiseerd berekend, waarbij een deel van de gegevens op basis waarvan het toeslagrecht wordt berekend bestaat uit schattingen (zoals bijvoorbeeld inkomen, aantal gewerkte uren en aantal uren af te nemen kinderopvang). Het resultaat is een concept beschikking. De burger kan deze raadplegen via de portal. Maandelijks worden de klaarstaande concept voorschotbeschikkingen geformaliseerd. Er wordt één compacte beschikking opgemaakt, waarin recht en hoogte van relevante toeslagen zijn opgenomen. In de burgerportal zijn gedetailleerde gegevens over de gebruikte grondslagen zichtbaar.

Met opmerkingen : Vul aan.

- Deze tabel opvragen voor langere periode (liefst 2009-2015/2015)

Tabel		2013	2014	
5.17 Resultatendefinitief toekennen* 2012				
	%	93	92	94
Totaal				
huurtoeslag	%	87	88	89
kinderopvangtoeslag	%	91	92	94
kindgebonden budget	%	91	91	93
zorgtoeslag	%	95	93	95

* Gerapporteerd wordt het aantal definitieve toekenningen dat leidt tot een terug te betalen bedrag ≤ €500,- (≤ €1.000,- voor de kinderopvangtoeslag) als percentage van het totaal

Alle toeslagen bij elkaar genomen zien we dat het percentage definitieve toekenningen dat leidt tot geen verschil, een nabetaling of een terugvordering tot €500,- (voor de kinderopvangtoeslag €1.000,-) gedurende de onderzoeksperiode schommelt rond de 93%. De indicator voor de mate waarin het beperken van de terugvorderingen tot aan de wettelijke systematiek inherentie bedragen is in de nulmeting echter opgesteld op het niveau van de verschillende toeslagen. Voor alle toeslagen geldt dat het aantal terugvorderingen daalt tussen 2012 en 2014, maar dat zit hem niet altijd in het aandeel terugvorderingen boven €500,-. In Bijlage 1 zijn per toeslagsoort ook de nabetalingen boven €500,- te vinden.

In de onderzoeksperiode stijgt het aantal nabetalingen bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag en is deze stabiel bij het kindgebonden budget en de zorgtoeslag. Als het gaat om de terugvorderingen en nabetalingen van meer dan €500,- verschilt het beeld wel wat voor de verschillende toeslagen. Bij de huurtoeslag daalt het aandeel terugvorderingen van meer dan €500,- licht en stijgt het aandeel nabetalingen iets. Bij de kinderopvangtoeslag daalt het aandeel terugvorderingen boven €1.000,- en fluctueert het aandeel nabetalingen. Bij het

kindgebonden budget is in 2014 het aandeel terugvorderingen wat gedaald en is het aandeel nabetalingen groter dan €500,- stabiel. Voor de zorgtoeslag geldt dat het aandeel terugvorderingen en nabetalingen van meer dan €500,- in 2013 wat hoger licht dan zowel 2012 als 2014, maar de verschillen tussen de jaren zijn klein.

Vastgesteld kan worden dat nadat definitief is beschikt en is teruggevorderd dan wel nabetaald, de verwachte fouten en onzekerheden in de uitgaven en ontvangsten voor alle toeslagen over de gehele onderzoeksperiode binnen de geldende marges blijven, met uitzondering van de huurtoeslag tussen 2012 en 2014. Dit is een belangrijke indicator voor de ADR en de ARK in het licht van het Verantwoordingsonderzoek Rijksbegroting.

Van het totaal bedrag van de toegekende voorschotten moet uiteindelijk ongeveer 15-20% terugbetaald worden. Van het teruggevorderde bedrag blijkt circa 7% oninbaar te zijn. Van het totale voorschotbedrag is dan dus ruim 1% oninbaar. Eind 2013 bedroeg het totale nog terug te betalen toeslagenbedrag over alle toeslagjaren € 1.385 mln. In het eerste halfjaar is de stand van het nog terug te betalen bedrag als volgt gemuteerd:

Met opmerkingen ; Cijfers over langere periode

- Resultaten definitief toekennen

Toezicht Toeslagen Tabel Resultaten definitief toekennen toeslagjaar 2011 (t/m juni 2014) Huurtoeslag	9	Kinderopvang toeslag	Kindgebonden budget	Zorgtoeslag
Nabetalinge n van te weinig ontvangen toeslagen	541.000 44%	241.000 45%	196.000 19%	1.202.000 21%
waarvan:				
€ 0 - € 100	32%	12%	5%	10%
€ 100 - € 500	7%	20%	9%	9%
€ 500 - € 1000	3%	7%	4%	2%
> € 1000	1%	6%	1%	0%
Nihil	279.000 23%	93.000 18%	437.000 43%	2.620.000 46%
Terugvorder ingen van te veel uitbetaalde toeslagen	416.000 34%	196.000 37%	377.000 37%	1.870.000 33%

waarvan:

€ 0 - € 100	7%	11%	7%	12%
€ 100 - € 500	12%	14%	17%	15%
€ 500 - € 1000	6%	5%	8%	5%
> € 1000	9%	6%	5%	1%

Aantal boetes

Oninbare terugvorderingen/terugvorderingsbedragen

De hoogte van de bedragen die teruggevorderd worden na afloop van een toeslagjaar zijn in meer dan de helft van de gevallen overigens onder de € 500. In de bijlage van deze halfjaarrapportage worden de productietabellen weergegeven die over meer toeslagjaren een overzicht bieden. De ontwikkeling van het openstaande bedrag aan terugvorderingen in het tweede halfjaar 2014 is als volgt:

Stand openstaande terugvorderingen per 30-06-2014 € 1.245 mln.

bij: Nieuwe terugvorderingen € 1.393 mln. +

af: Terugbetaalde vorderingen € 1.095 mln. –

af: Buiten invordering gesteld € 31 mln. –

€ 268 mln. +

Stand openstaande terugvorderingen per 31-12-2014 € 1.513 mln.

De versnelling van het proces van het definitief toekennen van de toeslagen heeft een positief effect voor de burger: hij weet sneller waar hij aan toe is als het gaat om zijn definitief recht op en hoogte van de toeslag. Een ander effect is evenwel dat er sprake is van een naar verwachting tijdelijke stijging van de hoogte van het terug te vorderen bedrag in de tweede helft van 2014.

Na het eerste halfjaar 2014 bedroeg het totale nog terug te betalen toeslagenbedrag over alle

toeslagjaren € 1.245 mln. Met name als gevolg van het versneld definitief toekennen is er in het tweede halfjaar van 2014 voor € 1.393 mln. aan nieuwe vorderingen bijgekomen, in het eerste halfjaar waren dat er € 743 mln.

In het tweede halfjaar 2014 is van de terugvorderingen € 1.095 mln. geïnd. Deze terugbetalingen hebben voor € 134 mln. betrekking op toeslagjaar 2014, voor € 549 mln. betrekking op toeslagjaar 2013, voor € 237 mln. op toeslagjaar 2012, voor € 98

mln. op toeslagjaar 2011, en voor € 76 mln. op oudere toeslagjaren.

Terugbetalen toeslagen De ontwikkeling van het openstaande bedrag aan terugvorderingen in het eerste halfjaar van 2015 is als volgt: **Tabel** Ontwikkeling openstaande terugvorderingen totaal per 30-06-2015 (bedragen zijn miljoenen euro's) **2015** Open 01-01 1.513 – Nieuwe vorderingen 1.070 – Oninbaar -25 – Ontvangen -829 Open 30-06 1.729 De stand van de openstaande terugvorderingen is hoger dan bij de 15e halfjaarsrapportage. Dit komt doordat de Belastingdienst de definitieve toekenning 2014 (DT2014) heeft kunnen vervroegen, namelijk naar juni 2015. Door deze procesversnelling zijn er in de periode 1 januari tot en met 1 juli 2015 aanzienlijk meer nieuwe vorderingen bijgekomen dan in dezelfde periode in andere jaren, die in de daarop volgende periode daardoor ook eerder kunnen worden geïnd. De hoogte van het bedrag aan terugontvangsten hangt in belangrijke mate samen met de hoogte van nieuwe vorderingen en het moment waarop nieuwe vorderingen ontstaan. Omdat de nieuwe vorderingen minder bedragen dan in de tweede helft van 2014 en de periode tussen het moment van vaststelling daarvan en 1 juli 2015 heel kort was, zijn de terugontvangsten per 1 juli vergeleken met de terugontvangsten in de 15e halfjaarsrapportage ook lager.

Buiten vordering gesteld

In tweede helft van 2014 is € 31 mln. (met betrekking tot meerdere toeslagjaren) van de terugvorderingen buiten invordering gesteld (oninbaar) vanwege onder andere faillissementen, wettelijke schuldsanering, overlijden of vanwege het niet kunnen verhalen.

Bij het laatste is van belang te vermelden dat aan belanghebbenden die buiten hun schuld niet in staat zijn tot betaling van het teruggevorderde bedrag, na betaling op basis van hun betalingscapaciteit gedurende twee jaar, berust wordt in de oninbaarheid van het restant.

Eind 2014 is de stand van uitbetalingen en terugvorderingen per toeslagjaar (peildatum

31 december 2014) als volgt:

bedragen in € mln.

2009	11.038	2.045 (18,5%)	1.854 (90,7%)	84 (4,1%)
2010	11.522	1.881 (16,3%)	1.679 (89,2%)	76 (4,1%)
2011	12.433	1.793 (14,4%)	1.530 (85,3%)	64 (3,5%)
2012	11.718	1.600 (13,7%)	1.225 (76,6%)	35 (2,2%)
2013	11.994	1.371 (11,4%)	893 (65,1%)	21 (1,6%)

Het percentage dat wordt teruggevorderd na het definitief toekennen van een toeslag is gedaald. Deels is dat het, als gevolg van de eerdere genoemde maatregelen. Het procentuele deel van de terugvordering dat is terugbetaald vertoont eveneens een

daling, dit is een logisch gevolg van onder andere de betalingsregeling van 24 maanden: pas na verloop van enkele jaren is het te veel ontvangen toeslagvoorschot terugbetaald.

Betalingsregeling/slechte schatters

➤ Toeslagen: toeslag of tegenslag, rapport sociaal raadslieden 2009

- In het rapport wordt de aanbeveling gedaan om bij afwijking van een verzoek tot betalingsregeling-op-maat de verstrekte gegevens direct te gebruiken voor de berekening van de beslagvrije voet. De Belastingdienst zal deze aanbeveling opvolgen, conform de eerdere toezegging aan de Nationale Ombudsman.

- Verder wordt in het rapport de aanbeveling gedaan voor een snellere afhandeling van de verzoeken om betalingsregelingen-op-maat en toepassing van

de beslagvrije voet (van 6 naar 2 weken).

- Landelijk Incassocentrum (LIC) van de Belastingdienst zal de aanbeveling opvolgen om een vaste contactpersoon aan te wijzen waar de sociaal raadslieden terecht

kunnen in zeer schrijnende gevallen.

- De sociaal raadslieden hebben tot slot gevraagd om betere communicatie richting burgers.

Daarnaast dragen acties als 'slechte schatters' eveneens bij aan het verminderen van onterechte of te hoge aanvragen. Als een toeslagontvanger een bedrag moet terugbetalen, krijgt hij eerst een (her)berekening van zijn recht op toeslag. Terug te betalen bedragen kunnen gedurende het toeslagjaar ontstaan (voorschotfase) en na afloop van het toeslagjaar(definitieve toekenning). De burger wordt de volgende terugbetalingsmogelijkheden aangeboden.

Hij kan het te veel ontvangen bedrag in één keer terugbetalen. Hij kan ook gebruikmaken van de betalingsregeling die standaard wordt aangeboden. Deze regeling houdt in dat er gedurende ten hoogste 24 maanden met een minimum termijnbedrag van € 20 per maand moet worden terugbetaald. De burger kan of zelf maandelijks betalen of – als er nog een lopende toeslag is – de termijnbedragen laten verrekenen. Als hij het termijnbedrag van de standaardbetalingsregeling

niet kan betalen, kan hij een persoonlijke betalingsregeling (betalingsregeling op

maat) aanvragen. In dat laatste geval wordt aan de hand van een berekening van de betalingscapaciteit beoordeeld of hij daarvoor in aanmerking komt en – als dat zo is – wat hij maandelijks kan betalen. Na 24 maanden wordt dan de resterende schuld buiten invordering gesteld (niet verder bemoeilijkt). Als een burger niet

Met opmerkingen : Hoeveel personen hebben van de betalingsregelingen gebruik gemaakt?

Met opmerkingen Hierin staan 23 aanbevelingen & knelpunten

terugbetaalt en verrekening niet mogelijk is, verzendt de Belastingdienst achtereenvolgens een kostenloze betalingsherinnering, een aanmaning en een dwangbevel. Het dwangbevel kan worden gevolgd door een loonbeslag, een beslag op het saldo van de betaalrekening of deurwaardersbezoek. De deurwaarder kan het dwangbevel ten uitvoer leggen door inbeslagneming van de goederen van de schuldenaar.

Van het totaalbedrag van de toegekende voorschotten moet uiteindelijk 15-20% terugbetaald

worden na de definitieve toekenning.

In de tweede helft van 2014 heeft Belastingdienst/Toeslagen bij ruim 30.000 aanvragers om deze reden de toeslag gestopt. Hiermee is een jaarrecht van ruim € 25 mln. gemoeid. In 14.866 gevallen gaat het om zorgtoeslag (€ 8,8 mln.), 6.789 gevallen huurtoeslag (€ 12,3 mln.) en 8.525 gevallen kindgebonden budget (€ 4,1 mln.). Deze aanvragers zijn hierover geïnformeerd. Een vergelijkbare actie (ca. 34.000 aanvragers) wordt in het eerste kwartaal van 2015 uitgevoerd.

➤ % terugbetaalde bedragen

Belastingdienst/Toeslagen voert toezicht uit op 'slechte schatters'. Bij aanvragers waarbij op basis van het verwachte inkomen er geen recht bestaat op een toeslag, wordt de toekenning van de toeslag gestopt. Op basis van de loongegevens uit de polisadministratie heeft Belastingdienst/Toeslagen in het eerste halfjaar van 2015 daarom van 24.520 toeslagen (dit zijn 23.766 aanvragers) de uitbetaling gestopt. Op basis van hun aanvraag zou aan deze groep aanvragers in 2015 ruim € 23 miljoen aan toeslagen worden uitbetaald. Deze aanvragers zijn hierover geïnformeerd.

6. Overige ontwikkelingen: de fraudewet