



Evaluatie AWIR 2016

Versie

Datum	23-11-2016
Status	Concept

1 Inleiding

1.1 De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)

Er bestaan in Nederland verschillende soorten overheidsregelingen die inkomensafhankelijk zijn. Zo zijn belastingen vaak inkomensafhankelijk, maar ook sociale zekerheidsregelingen (zoals de WW, WAO en de WWB) 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 worden uitgevoerd (hierna: de toeslagen).

Het geharmoniseerde Awir-begrippenkader is in 2005 ingevoerd voor de toeslagen (de huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en vanaf 2008 aangevuld met het kindgebondenbudget), de studiefinanciering¹ en de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten². 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 2009-2015.

1.2 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

¹ Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000).

² Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS).

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)³.

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 armoedeval⁴, 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 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 lopende 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.

³ 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).

⁴ 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.

1.3 Werkwijze en afbakening

1.3.1 Afbakening

Cijfermateriaal

Deze evaluatie analyseert de periode 2009-2016 en bouwt voort op de 1e evaluatie over de periode 2006-2008. Voor bepaalde uitvoeringsaspecten zijn in deze 2e evaluatie ook cijfers opgenomen over 2006-2008. Tijdens de 1e evaluatie waren uitvoeringsgegevens namelijk alleen beschikbaar voor het jaar 2006. Om dit cijfergat te overbruggen beschrijft de 2e evaluatie cijfermateriaal over de periode 2006-2008 tot aan 2015-2016.

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 2009-2015 zijn er een meerdere wetswijzigingen doorgevoerd in de Awir (zie bijlage voor een overzicht). Sommige wijzigingen betreffen kleine wijzigingen die enkel de uitvoering voor de Belastingdienst 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 (2012)
- Invoering dwangsomregeling (2013)
- Fraudemaatregelen: invoering een-bankrekening (2013) en pakket fraudemaatregelen uit Wet aanpak fraude en fiscaliteit (2014).

1.3.2 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 geleid tot meer transparante regelgeving?
- In hoeverre heeft het instellen van één uitvoeringsloket voor toeslag 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?

1.3.3 Aanpak en leeswijzer

Hoofdstuk 1 (Inleiding) beschrijft de doelstellingen van de Awir en baseert zich hierbij op de Memorie van Toelichting. Daarnaast worden de belangrijkste bevindingen van de eerste evaluatie gepresenteerd⁵. Om de bevindingen in de volgende hoofdstukken in een context te plaatsen bevat dit hoofdstuk ook algemene ontwikkelingen⁶ van aantallen en bedragen die de Rijksoverheid over 2006-2016 in de vorm van toeslagen heeft uitgekeerd.

Hoofdstuk 2 (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 3 (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 Belastingdienst⁷. Daarnaast baseert hoofdstuk 3 zich op rapporten van de Ombudsman en Sociaal Raadslieden over de uitvoeringspraktijk van Belastingdienst/Toeslagen.

Hoofdstuk 4 (Beter aansluiten 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. 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.

1.4 Bevindingen uit eerste Awir-evaluatie: 2006-2008

Hieronder volgt een samenvatting van de bevindingen van de eerste Awir-evaluatie. In hoofdstuk 5 (Conclusie en aanbevelingen) worden ontwikkelingen over de 2^e evaluatieperiode gerelateerd aan de bevindingen over de 1^e evaluatieperiode.

Harmonisatie basisbegrippen

- Bij de invoering van de Awir zijn de definities van de meeste begrippen die de verschillende inkomensafhankelijke regelingen gebruiken geharmoniseerd. Op een aantal punten is, om beleidsmatige redenen of vanwege eerdere toezeggingen, gekozen voor het handhaven van disharmonisaties in het begrippenkader.

⁵ Gestroomlijnd, transparant, effectief? Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (2009).

⁶ Deze cijfers zijn geleverd door de Belastingdienst/Toeslagen.

⁷ Waaronder halfjaarsrapportages van de Belastingdienst en de Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015.

- Het betreft met name de huurtoeslag. Hierin zijn uitzonderingen uit het hardheidsclausulebeleid van de vroegere huursubsidie overgenomen: uitzondering van bepaalde inkomenscomponenten 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.
- Het begrip pleegkind wordt niet eenduidig uitgelegd in de verschillende kindgerelateerde regelingen. Daarnaast hanteert het kindgebonden budget de kind-definitie uit de Algemene kinderbijslagwet in plaats van de Awir-definitie.

Eén uitvoeringsloket

- De eerste evaluatie wijst erop dat de één-loketgedachte vooral heeft bijgedragen aan een klantvriendelijke uitvoering door de bundeling van informatie en hulp bij het aanvragen van toeslagen. De Hulp en Informatiepunten (HIPs) spelen sinds de invoering van de Awir een grotere rol.
- Voor de verschillende toeslagen moet echter nog steeds per toeslag afzonderlijk een aanvraag worden gedaan of een wijziging worden doorgegeven. Het nieuwe automatiseringssysteem dat ten tijde van de 1^e evaluatie werd ontwikkeld zou hier tot verbetering moeten leiden.
- Om niet-gebruik terug te dringen zijn een aantal maatregelen genomen, waaronder het automatisch continueren van toeslagen, ambtshalve toekennen van het kindgebonden budget, het werken met voorgevulde aanvraagformulieren en de mogelijkheid toeslagen met terugwerkende kracht aan te vragen.

Gebruik actuele inkomen:

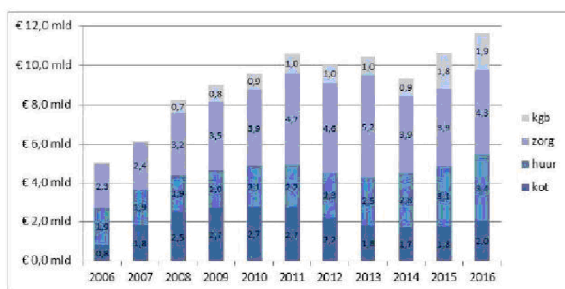
- Inherent aan werken met het actuele inkomen is een systeem van voorschotten, nihil-, terug- en nabetalingen.
 - In 2006 valt 71% van de definitieve toekenningen van de zorg-, 63% van de huur- en 44% van de kinderopvangtoeslag uit op een bedrag dat tussen de €-100 en +€100 afwijkt van het voorschot.
 - Bij de kinderopvangtoeslag is het aantal nabetalingen en terugvorderingen buiten de reikwijdte -100 en +100 veel groter dan bij andere toeslagen. Dit komt omdat bij kinderopvangtoeslag grotere bedragen gemoeid zijn, waardoor een onjuistheid in de aanvraag of mutatie kan leiden tot een hogere terugvordering.
 - In 2006 tonen de huur- en zorgtoeslag een relatief hoog percentage nihilbetalingen (respectievelijk 50% en 48%): het voorschot is gelijk aan de definitieve toekenning. Dit komt omdat circa 70% van de huur- en zorgtoeslaggerechtigden een inkomen had op of onder de mininkomensgrens. Zolang het inkomen onder deze grens blijft geldt altijd de maximale toeslag en zijn inkomensmutaties niet relevant.
- In de periode 2006-2008 was het automatiseringssysteem van de Awir nog niet goed in staat tussentijdse mutaties, zoals van inkomens, te verwerken. Daarnaast leert de ervaring over de periode 2006-2008 dat burgers mutaties zoals inkomenswijzigingen nog niet frequent doorgeeft. De 1^e evaluatie stelt dat de burger mogelijk nog moet wennen om tijdig mutaties door te geven.
- Er zijn 2 situaties waarbij het jaarinkomen geen representatief beeld geeft van de feitelijke draagkracht:
 - Mensen die gedurende het jaar een verandering in partnersituatie hebben: het inkomen van de partner is voor hen gedurende het hele jaar relevant voor de toeslag, niet altijd alleen gedurende de periode dat zij 'bij elkaar

waren⁷. Hierdoor is het mogelijk dat een hoger inkomen van de partner na het uit elkaar gaan ertoe leidt dat de toeslag niet naar beneden wordt bijgesteld, zelfs al profiteert de toeslaggerechtigde niet van deze inkomensstijging⁸.

- Bij overlijden wordt het inkomen dat tot overlijden is verdiend herleid naar een jaarinkomen.

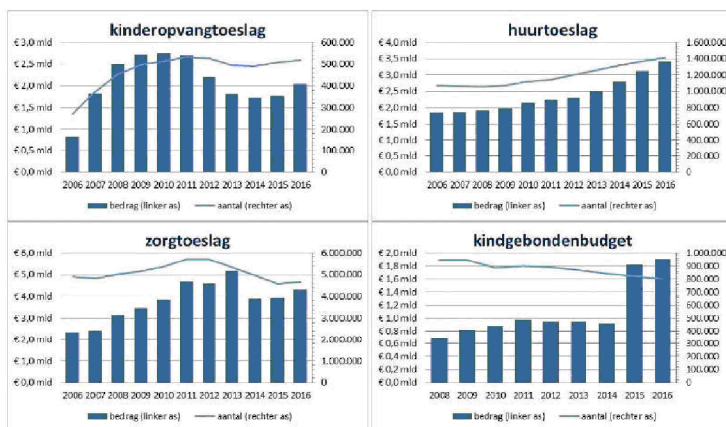
1.5 Algemene ontwikkelingen toeslagbedragen- en aantallen

Figuur x toont de ontwikkeling in de aan burgers verstrekte toeslagbedragen⁹ per toeslagjaar in de periode 2006-2016. In 2008 is het kindgebondenbudget ingevoerd.



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

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 2006-2016¹⁰

¹⁰ Hiervoor bestond tijdens de 1^e evaluatieperiode een speciale regeling (de 10%-regeling), maar deze werd als ingewikkeld ervaren.

⁹ Toeslagbedrag betekent hier: het bedrag dat de Belastingdienst Toeslagen verschuldigd is aan toeslaggerechtigden, ofwel het 'verplichting-bedrag'.

¹¹ 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 budgettingrepen¹¹ 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 Huur¹². 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.

¹¹ 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.

¹² 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).

2 Meer transparante regelgeving door harmonisering?

Deelconclusies transparantie 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.
- In de periode 2009-2016 zijn er, net als in de voorgaande evaluatieperiode 2006-2008, geen grote wijzigingen geweest in inkomensafhankelijke regelingen die tot verdere harmonisatie hebben geleid. Wel zijn er kleine wijzigingen doorgevoerd, enkelen leidend tot harmonisatie en anderen leidend tot disharmonisatie.
- Ondanks het doel van verdere harmonisering van inkomensafhankelijke regelingen bleek de praktijk complexer: het invoeren van uitzonderingen is soms noodzakelijk om maatwerk te kunnen leveren. De wens tot harmonisatie staat op gespannen voet met de noodzaak tot maatwerk.

2.1 Terugkijk naar 2005: harmonisering, maar ook beperkt bereik van de Awir en behoud 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. Bij de invoering is echter 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.

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. 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.

Een groot gedeelte van de begrippen die de toeslagen, de studiefinanciering en de WTOS gebruikten – waaronder het toetsingsinkomen¹³, het berekeningsjaar, het partnerbegrip, de medebewoner en het kind – zijn met de invoering van de Awir inderdaad geharmoniseerd¹⁴. Op een aantal onderdelen is echter om beleidsmatige redenen of vanwege eerdere toezeggingen gekozen voor het handhaven van disharmonisaties in het begrippenkader van die regelingen.

¹³ 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.

¹⁴ Gestroomlijnd, transparant, effectief? Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (2008).

Het betreft met name de huurtoeslag. Hierin zijn uitzonderingen uit het hardheidsclausulebeleid van de vroegere huursubsidie overgenomen: uitzondering van bepaalde inkomenscomponenten 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. Sinds 2009 zijn de, ook in de 1^e evaluatie benoemde, disharmonisaties van de huurtoeslag 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: 2.3.1.). Ook het begrip pleegkind kent voor de kinderopvangtoeslag nog steeds een uitzondering op de algemene Awir-regels, dit komt voort uit het afwijkende beleidsdoel van de kinderopvang (arbeidsparticipatie)¹⁵. Voor het kindgebondenbudget is het begrip kind nog steeds aangesloten op het kindbegrip uit de kinderbijslag. Het recht op kindgebondenbudget is namelijk gekoppeld aan het recht op kinderbijslag. In grote lijnen wordt in de Wet kinderbijslag echter hetzelfde kindbegrip gebruikt als in de Awir, alleen de onderhoudseis wijkt in bepaalde gevallen af.

2.2 Ontwikkelingen binnen het Awir-begrippenkader: het nieuwe partnerbegrip

2.2.1 Objectief toetsbare criteria

In 2011 is een nieuw basispartnerbegrip geïntroduceerd dat geldt voor alle fiscale wetten en vanaf 2012 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 hebben, voor een pensioenregeling als partner gelden of die samen een eigen woning hebben. Door het vervallen van een keuzemogelijkheid voor partnerschap die via de inkomstenbelasting doorwerkte op de toeslagen is het niet meer mogelijk alleen voor partnerschap te kiezen als dit voordelig uitwerkt.

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'). Sinds 2015 mag de daarnaast Belastingdienst 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.

2.2.2 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

¹⁵ Voor de kinderopvangtoeslag is op dit punt een uitzondering gemaakt op de algemene regels van de Awir en de Wet kinderbijslag voor pleegkinderen. Dat heeft te maken met het doel van de arbeidsparticipatie. De achterliggende gedachte is dat ook professionele pleegouders met kinderen waarvoor ze een pleegvergoeding krijgen van kinderopvang gebruik moeten kunnen maken, terwijl professionele pleegouders voor andere toeslagen formeel niet als ouders gelden.

het toeslagenproces geautomatiseerd af te doen is. Dit brengt een hogere snelheid en lagere (controle)kosten.

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 dicht bij elkaar zijn gaan liggen. Ook hoeven burgers in minder gevallen zelf gegevens aan te leveren voor het vaststellen van partnerschap.

Ondanks de voordelen van een groter deel geautomatiseerd afdoen blijft dit massale proces op gespannen voet staan met het leveren van maatwerk. Niet alle toeslagaanvragen- of wijzigingen zijn geautomatiseerd af te doen, ofwel omdat de benodigde gegevens ontbreken of onjuist (bijvoorbeeld bij spookbewoning¹⁶) 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, een gezamenlijk pensioen of buitenlandse partners¹⁷ staan niet in de basisregistratie personen. Daarmee heeft BD/Toeslagen niet zelfstandig en/of automatisch toegang tot deze gegevens. Deze gegevens moeten nog door de burger zelf worden aangedragen.
- 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 beschouwd¹⁸.

PM Hoe wordt aan toeslaggerechtigden gecommuniceerd dat ze een partner hebben?

2.3 Harmonisaties tussen inkomensafhankelijke regelingen¹⁹ sinds 2009

2.3.1 Integratie van enkele kindregelingen in kindgebonden budget

In 2014 is de Wet hervorming kindregelingen aangenomen, waarbij het kabinet een stelstel van 11 kindregelingen heeft gereduceerd tot 5 regelingen²⁰. Twee regelingen voor alleenstaande ouders zijn gecombineerd als 'alleenstaande ouderkop' en geïntegreerd in het kindgebonden budget. Ook de WTOS 17-²¹ is geïntegreerd in het

¹⁶ 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 inzien¹⁶.

¹⁷ Wanneer de toelagpartner buiten de EU verblijft is hierover geen informatie te halen uit de basisregistratie personen. (Buitenlandse) partners zonder Burgerservicenummer mag de Belastingdienst/Toeslagen niet registreren als partner. Een BSN regelen voor een buitenlandse partner is echter nagenoeg onmogelijk.

¹⁸ 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 toelaggebruiker inmiddels een verzoek indienen uitgezonderd te worden van partnerschap.

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 De volgende regelingen zijn afgeschaft (...) **PM**

²¹ Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten voor ouders met kinderen in het middelbaar beroepsonderwijs in de leeftijd van 16 en 17 jaar.

kindgebonden budget. Met het integreren van bovenstaande regelingen in het kindgebonden budget is de reikwijdte van de Awir-kaderwet vergroot.

2.3.2 *Vorgenomen harmonisatie invordering inkomstenbelasting en toeslagen*

De invordering van rijksbelastingen gebeurt door de ontvanger met toepassing van de Invorderingswet 1990 (IW 1990). De invordering van terug te betalen toeslagen gebeurt door de Belastingdienst/Toeslagen met toepassing van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Hoewel er veel overeenkomsten zijn tussen beide invorderingen, zijn er ook verschillen. Door deze verschillen krijgt een burger die een toeslag moet terugbetalen en tevens een belastingschuld heeft, bijvoorbeeld te maken met verschillende betalingsregelingen en verschillende voorwaarden. Voor elke betalingsregeling ontvangt de burger een aparte stroom papier. Dergelijke verschillen zijn lastig uit te leggen aan de burger en maken de uitvoering complex. Onderdeel van het pakket Belastingplan 2017 is de stroomlijning van deze wetgeving. 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. Voor de Belastingdienst wordt daarmee een besparing in de uitvoeringskosten gerealiseerd, omdat het proces als gevolg van het voorstel geheel digitaal kan worden ingeregeld. Binnen het ICT landschap van de Belastingdienst resulteert stroomlijnen een sterke vereenvoudiging en besparing in de systemen. De besparing wordt geschat op € 2 miljoen.

Met opmerkingen

PM Dit is geen harmonisatie *binnen* de Awir, het past daarom m.i. niet helemaal in de evaluatie.

2.4 Disharmonisaties tussen inkomensafhankelijke regelingen²² sinds 2009

2.4.1 *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 3²³ van de inkomstenbelasting, terwijl bij de nieuwe vermogenstoets voor de zorgtoeslag en het kindgebondenbudget het recht op toeslag vervalt bij €80.000 boven heffingsvrij vermogen (box 3).

2.4.2 *Groeiend aantal uitgezonderde 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, vastgelegd in het hardheidsclausulebeleid, gelden voor bijzondere inkomensbestanddelen (o.a. nabetalingen van inkomsten en afkoopsommen), bepaalde categorieën partners en medebewoners en bepaalde categorieën vermogen (o.a. vermogen van pleegkinderen, uitkeringen aan slachtoffers). Deze uitzonderingen zijn bedoeld voor situaties waarin het toepassen van de gangbare regels ertoe zou leiden dat in strijd

²² 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.

²³ Het heffingsvrij vermogen zonder fiscale partner is in 2016 €24.437, met fiscale partner is dat €48.874.

met de bedoeling van de wetgever geen of een lagere tegemoetkoming zou worden toegekend.

Na een uitbreiding van twee typen uitgezonderde vermogens in de periode 2005-2008²⁴ is het aantal uitzonderingen ook in de periode 2009-2016 toegenomen. Daar staat tegenover 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 toelagjaren 2013-2016. Het aantal personen dat een beroep heeft gedaan op een vermogensuitzondering is voor deze periode 1.731.

	Omschrijving	aantal	gem. bedrag
1	Vermogen pleegkind	22	38.790
2	Vermogen minderjarig kind	289	85.734
3	Smartengeld	813	38.668
4	Schadevergoeding hemofiliepatiënt	2	103.281
5	Tegemoetkoming asbestslachtoffer	56	43.234
6	Uitkering DES fonds	5	155.330
7	Uitkering tegoed Tweede Wereldoorlog	22	27.730
8	Tegemoetkoming nieuwjaarsbrand	0	
9	Uitkering Rooms Katholieke kerk	31	52.184
10	Uitkering veteranen	19	79.092
11	Uitkering letselschade	388	201.551
12	Uitkering wegens misbruik in instellingen en pleeggezinnen	6	36.164
13	Voorschot persoonsgebonden budget 2012 of 2013	78	13.062
	Totaal	1.731	82.970

Figuur x: Omschrijving en frequentie vermogensuitzonderingen²⁵

2.4.3 Werkgroep harmonisering doorwerking 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.

2.4.4 Wetsvoorstel wijziging financieringsstelsel kinderopvang

Daar staat tegenover dat momenteel 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

²⁴ 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).

²⁵PM Dit zijn niet alleen toeslaggerechtigden, hoe werkt dit?

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.

PM Ev. concluderende zin of paragraaf toevoegen

CONCEPT

3 Een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering door één uitvoeringsloket?

Deelconclusies klantvriendelijkheid:

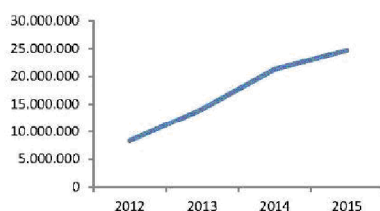
- Het laten uitvoeren van alle toeslagen door één uitvoeringsorganisatie heeft de klantvriendelijkheid bevordert, met name dankzij significante verbeteringen in het toeslagenproces die tussen 2009-2016 zijn doorgevoerd.
- Ondanks deze verbeteringen zijn er in de periode 2009-2016 door burgers en belangenorganisaties herhaaldelijk klachten geuit op het uitvoeringsproces van toeslagen. Deze betreffen: 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. Hoewel een klein percentage toeslaggerechtigden dit soort problemen ervaart kunnen deze mensen hierdoor in moeilijkheid komen bij het betalen van huur, zorgverzekeringspremie en kinderopvang. Het merendeel van de toeslaggebruikers ervaart echter geen grote problemen bij het uitvoeringsproces.
- Of de inrichting van één uitvoeringsloket het niet-gebruik heeft verminderd is niet aan te tonen. Wel zijn er tussen 2009-2016 stappen gezet die niet-gebruik beogen tegen te gaan waaronder de verbeterde klantvriendelijkheid van het systeem en het massaal automatisch continueren van toeslagen.
- De BD Toeslagen heeft gegevens over armoedeval over de toeslagen, maar alle departementen analyseren gegevens over hun eigen toeslag. Er is meer potentie voor het analyseren van overkoepelende gegevens.

3.1 Eén uitvoeringsloket klantvriendelijker: verbeteringen tussen 2009-2016

3.1.1 Eén digitaal loket voor alle toeslagen: Mijn Toeslagen

De Belastingdienst 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*²⁶. 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.

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).

3.1.2 Lagere administratieve lasten voor burgers

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 evaluatie in 2008, toen voor elke toeslag nog apart gegevens aangeleverd moesten worden.

3.1.3 Eén integrale concept voorschotbeschikking

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 mijntoeslagen.nl.

3.1.4 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

²⁶ Crossmediatracker Belastingdienst/Toeslagen 2012 (MeMo²) en Communicatieonderzoek Jaarovergang Toeslagen (TNS NIPO)

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.

3.1.5 Speciale Toeslagen-website voor dienstverleners

In de dienstverlening werkt Belastingdienst/Toeslagen samen met intermediairs. Een deel van deze 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.

3.2 Klachten over het uitvoeringsproces

3.2.1 Ontwikkelingen in aantal klachten

Het aantal door Belastingdienst Toeslagen afgehandelde klachten ligt in de meeste jaren tussen de 5.000 en 6.000. Daarnaast dienen toeslaggerechtigden klachten in bij de Ombudsman. De stijging hiervan tussen 2013 en 2014 in figuur x ligt mede aan het gegeven dat de Ombudsman sinds 2013 ook telefonische klachten meerekent. Onderstaande figuur x beschrijft het aantal klachten over bij de Ombudsman in de periode 2006-2014 exclusief telefonische klachten.

Jaar	Aantal klachten	Aantal interventies
2006	1675	1332
2007	1484	1182
2008	1001	791
2009	781	547
2010	889	566
2011	927	578
2012	1248	790
2013	1084	834
2014	1726	1232

Figuur x: Aantal klachten en interventies Ombudsman (exclusief telefonische klachten)

In de beginjaren 2006 en 2007 was er een piek in het aantal klachten, daarna was er een daling tussen 2008-2011. Tussen 2009 en 2014 is er weer een duidelijke stijging zichtbaar in het aantal klachten bij de Ombudsman. Volgens de Belastingdienst 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.

De Ombudsman heeft in 2014 een rapport uitgebracht over de uitvoeringspraktijk van Belastingdienst/Toeslagen²⁷. 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

²⁷ Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij Belastingdienst/Toeslagen. De Nationale Ombudsman (2014).

wettelijke termijn voor het afhandelen van een bezwaarschrift. De Ombudsman signaleert de volgende knelpunten in de uitvoering van toeslagen:

- Onvoldoende ruimte voor maatwerk en dienstverlening;
- Te trage behandeling van aanvragen, bezwaarschriften, klachten en verzoeken;
- Onvoldoende informatieverstrekking en niet nakomen van toezeggingen;
- Het onbehandeld laten van stukken;

3.2.2 De klachten in een breder perspectief

Hoewel de klachten serieuze onvolkomenheden in het uitvoeringsproces blootleggen worden deze problemen slechts door een relatief kleine minderheid van de toeslaggerechtigden ervaren. Ook de Ombudsman geeft aan dat haar rapport zich focust op een percentueel relatief kleine groep van alle toeslaggerechtigden van huishoudens die kleine of grotere problemen hebben met Belastingdienst Toeslagen omdat de behandeling van hun toeslag niet helemaal in de geautomatiseerde processen past. Het totaal aantal jaarlijkse klachten bij de Belastingdienst Toeslagen en de Ombudsman samen (schommelend rond de 6000-7000) is een (zeer) klein percentage van het aantal toeslaggebruikers (in 2016 variërend van circa 5 miljoen voor de zorgtoeslag, 1,4 miljoen voor de huurtoeslag, 500.000 voor kinderopvangtoeslag en 800.000 voor het kindgebonden budget). Cijfers over de behandeling van aanvragen, klachten, bezwaarschriften, klachten en verzoeken tonen dat in 2-8% van de gevallen de voorgeschreven behandeltermijn wordt overschreden²⁸. Ook onderzoek naar percepties over het uitvoeringsproces geeft aan dat een minderheid (17%) vindt dat aanvragen en wijzigingen zeer traag tot traag verwerkt worden, terwijl circa 83% dit proces als neutraal, snel of zeer snel beoordeelt²⁹.

	Snelheid verwerking aanvragen	Snelheid verwerking wijzigingen
Steekproef	n=118	n=253
(Zeer) traag	16%	18%
Neutraal	32%	40%
(Zeer) snel	52%	42%

Figuur x: Tevredenheid toeslaggerechtigden over snelheid verwerking aanvragen en wijzigingen

Bron: Belastingdienst/Fiscale Monitor 2016

Het beperkte vermogen om adequaat om te gaan met afwijkingen van massale processen is volgens de Ombudsman de kern van de problemen. In absolute aantallen gaat het, onderstreept de Ombudsman, echter om vele personen en gezinnen. Het gaat om mensen die niet of te laat een reactie ontvangen van Toeslagen en hierdoor in de problemen komen bij het betalen van huur, zorgverzekeringspremie en kinderopvang. Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de ontwikkelingen rond het aantal en de hoogtes van terugbetalingen en nabetalen en proces van definitieve toekenning.

²⁸ Zie: Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij Belastingdienst/Toeslagen. De Nationale Ombudsman (2014) en Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015, Belastingdienst (2016).

²⁹ Fiscale monitor 2016, Belastingdienst (2016).

3.3 Maatregelen genomen ter vermindering niet-gebruik

Het Interdepartementale Beleidsonderzoek Sociale Huur (2016) wijst op een niet-gebruik van 17% voor de huurtoeslag. Het niet-gebruik voor andere toeslagen ligt volgens dit rapport iets hoger. 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 2016³⁰, concludeert dat van de huishoudens die recht hebben op huur-, zorg- of kinderopvangtoeslag 14,3 % (1 op de 7) tenminste één toeslag niet gebruikt. Uit eerder onderzoek naar niet-gebruik³¹ komt naar voren dat er niet één oorzaak aan te wijzen is voor het niet-gebruik. Bovendien wordt de kinderopvangtoeslag, in tegenstelling tot de andere toeslagen, niet gezien als een (direct) inkomensondersteunend instrument, maar als arbeidsparticipatiebevorderend. Burgers kunnen er dus voor kiezen geen kinderopvangtoeslag aan te vragen bijvoorbeeld omdat ze de opvang anders willen regelen of niet voldoen aan de voorwaarde dat beide partners werken.

Of de Awir heeft geleid tot minder niet-gebruik van regelingen is moeilijk aan te tonen. Wel zijn er stappen gezet in de periode 2009-2016 die beoogden het niet-gebruik te verminderen:

- Lopende toeslagen worden het volgende toeslagjaar automatisch voortgezet zonder dat de burger ze opnieuw hoeft aan te vragen.
- 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.

3.4 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.

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. In de praktijk ontvangen alle 'toeslagdepartementen' echter apart gegevens effecten over inkomenswijzigingen voor hun eigen regelingen. Er is meer potentie om gegevens die effecten over meerdere regelingen heen laten zien te analyseren en te gebruiken in beleidsvorming.

³⁰ Vergeten toeslagen: Onderzoek door Bokkz, Bond van Belastingbetalers en Kassa naar ondergebruik van inkomensafhankelijke regelingen.

³¹ SEO-rapport nr. 2011-31, *SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam.*

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.

3.5 Besparing op uitvoeringskosten?

Deelconclusies meer doelmatige uitvoering:

- Het is niet goed mogelijk om te evalueren in hoeverre de met de Awir beoogde besparing in uitvoeringskosten is 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-evaluatie³² 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 (98%) ook zorgtoeslag, bijna 2/3 van de burgers met kindgebondenbudget heeft ook zorgtoeslag. En van de kinderopvangtoeslag populatie heeft ruim 25% nog minimaal één andere toeslag, meestal kindgebondenbudget. Tot 2011 was er nog sprake van drie toeslagssystemen voor respectievelijk huur/zorg, kinderopvang en kindgebondenbudget. Sinds 2012 is er sprake van een geïntegreerde digitale aanvraag- en beschikbaargeving. 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 onderdelen³³. Het lijkt aannemelijk dat deze integratie en samenwerking

³² Gestroomlijnd, transparant, effectief? Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Ministerie van Financiën (2009).

³³ 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).

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.

In het MUB (Model Uitvoeringskosten Belastingdienst) is onderstaande kosten-toerekening 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

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. Wanneer 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.

4 Betere aansluiting op draagvlak burger door gebruik actuele inkomen?

Deelconclusies:

- Er zijn voordelen- en nadelen met het werken met het actuele i.p.v. vastgestelde inkomen. Een belangrijk nadeel zijn terug- en nabetalingen die volgen op voorschotten.
- Om effectief aan te sluiten bij het actuele inkomen moet met name i) het voorschot weinig verschillen van het definitief vastgestelde bedrag en ii) het definitieve bedrag zo kort mogelijk volgend op het voorschot worden vastgesteld.
- 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.
- Net als in de 1^e evaluatie blijkt dat burgers zelden zelf wijzigingen in inkomen of huishoudsamenstelling doorgeven. Sinds 2016 voert de Belastingdienst Toeslagen ook op eigen initiatief wijzigingen door, gebruikmakende van andere gegevensbronnen. Of deze manier van leidt tot minder (hoge) terug- en nabetalingen kan in deze evaluatie nog niet beoordeeld worden.
- Ondanks de inzet van Belastingdienst Toeslagen om de inkomensschattingen en informatie over andere grondslagen te verbeteren krijgt ook in 2009-2016 een deel van de toeslaggebruikers te maken met terug- of nabetalingen.
 - Steeds iets minder burgers worden moeten terugbetaling doen. Voor de huur-, zorg- en kgb is het percentage terugvorderingen gedaald van 30-40% naar 20-30%. Voor kinderopvangtoeslag is dit percentage constant gebleven rond de 40%.
 - Daarentegen ontvangt een groeiend percentage burgers een nabetaling.
- 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 kindgebondenbudget zijn hoge terugvorderingen, gepaard gaande met hogere gemiddelde toeslagbedragen voor kgb, gestegen.
- De tijd tussen het voorschot en de definitieve toekenning is sterk afgenomen over de evaluatieperiode.
- 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.

4.1 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;
- 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 2 tot maximaal 24 maanden (zie verder: paragraaf 4.5). Het duurt dus enige tijd voordat toeslaggerechtigden zekerheid hebben over het bedrag waarop zij recht hebben.
 - Een deel van de toeslaggerechtigden³⁴ 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.
 - Terugvorderingen tussen de €1000-€5000 komen bij alle toeslagen –hetzij in lage frequentie- voor, bij kinderopvangtoeslag zijn er terugvorderingen boven de €5000 (395 keer in 2015).
- De systematiek van voorschotten en definitieve afrekening kan tot onderbenutting leiden als burgers niet meer aanvragen vanwege complexiteit of het risico van mogelijke terugvordering (rapport Sociaal Raadslieden)⁴.

³⁴ Bij kinderopvangtoeslag circa 25%, afgaande op de SZW- enquête (TNS juni 2015/2016) onder gebruikers van kinderopvang.

PM uitkomsten van werkgroep inkomensharmonisering: volgens Belastingdienst zou t-2 voor soortgelijke terugbetalingsproblematiek zorgen als t (check).

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.

4.2 Achtergrondinformatie: gemiddelden, minima en maxima van jaarlijkse bedragen per toeslagsoort

Figuur x toont het gemiddelde jaarlijks bedrag per beschikking per toeslagsoort per 2006, inclusief het kindgebondenbudget vanaf 2008.

Jaar	Kot	Huur	Zorg	Kgb
2006	€ 3.082	€ 1.863.	€ 490.	
2007	€ 4.849	€ 1.903.	€ 519.	
2008	€ 5.472	€ 1.981.	€ 651.	€ 679
2009	€ 5.478	€ 2.032.	€ 701.	€ 830
2010	€ 5.366	€ 2.096.	€ 748.	€ 883
2011	€ 5.067	€ 2.163.	€ 853.	€ 978
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.

De gemiddelde toeslagbedragen houden nauw verband met de hoogtes van terugvorderingen en nabetalingen: de toeslagen met de hoogste beschikkingsbedragen (kinderopvangtoeslag en huurtoeslag) hebben ook de hoogste percentages hoge terugvorderingen (€>500). De hoogste terugvorderingcategorie (>€5.000) komt alleen voor bij de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag. Ook de spreiding van de hoogtes van toeslagbedragen en de minima- en maxima-bedragen verschillen per toeslag en correleren met de hoogtes van terug- en nabetalingen.

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).

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. 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 beschikingsbedrag weer stijgt. Het gemiddeld jaarlijks bedrag voor de huurtoeslag stijgt jaarlijks, 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 budgettingrepen (zie figuur x), het gemiddelde bedrag per beschikking nog steeds stijgt. De grote toename in het kindgebondenbudget is met name het resultaat van de incorporatie van de alleenstaande ouderkop.

4.3 De voorspelbaarheid van inkomensschattingen

4.3.1 *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 de Belastingdienst Toeslagen. De dienst bepaalt dan zelfstandig – zonder dat de burger iets doorgeeft – dat er een betere inkomensschatting bestaat op basis van andere gegevens³⁵. 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 in dan hoog en het aantal terug- en nabetalingen gering.

4.3.2 *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%.

PM Cijfermateriaal over ontwikkelingen in mutatiegraad.

4.3.3 *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 te doen. De aanvraag loopt gewoon door, met de gegevens die bekend zijn voor dat jaar. Voorheen werd het (oorspronkelijk bij de aanvraag van de toeslag

³⁵ Zoals de polisadministratie.

door de burger zelf geschatte) inkomen jaarlijks (geïndexeerd) overgenomen naar het volgende toeslagjaar.

Sinds 2016 wordt jaarlijks voor 60% van de populatie 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.

Op deze manier van werken verschillen tussen voorschotten en definitieve toekenningen verbeterd is nog niet in deze evaluatie aantoonbaar, omdat het proces van definitieve toekenningen over 2016 pas in 2017 van start gaat.

4.3.4 Extra controle op 'slechte schatters'

De Belastingdienst Toeslagen maakt ook op andere manieren gebruik van derdengegevens. Als burgers twee jaar achter elkaar de gehele toeslag moeten terugbetalen, wordt hun voorschot gestopt. Bij deze aanpak wordt onder meer gebruikt gemaakt van de loongegevens in de polisadministratie van het lopende jaar. Daarnaast wordt elke aanvraag en mutatie van een toeslag deels getoetst aan gegevens uit de polisadministratie en basisregistraties zoals het BRP (o.a. voor huishoudensamenstelling). 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. gemoed. 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) werd in het eerste kwartaal van 2015 uitgevoerd.

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.

4.3.5 Hulp voor burgers bij het maken van inkomensschattingen

Onderstaande figuur x laat zien dat 74,3% van de ondervraagden het eenvoudig vindt om zijn/haar jaarinkomen te schatten.

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

Figuur x: Oordeel over eenvoudig schatten jaarinkomen

Bron: Belastingdienst/Fiscale Monitor 2016

Voor de groep die het ingewikkeld vindt (volgens deze gegevens circa 25,7%) heeft de Belastingdienst 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.

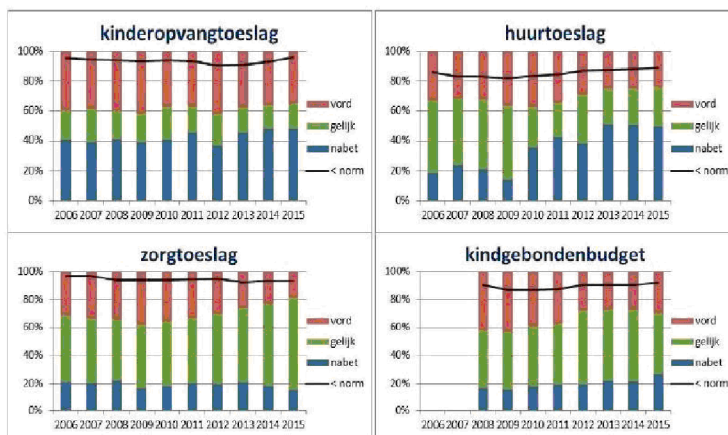
4.4 Hoe goed sluit het voorschot aan op de definitieve toekenning?

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 terugvorderingen of nabetalen.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst voor de vier toeslagen de trends in aandelen toeslagvoorschotten waarbij 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.

4.4.1 Ontwikkelingen in terugvorderingen, na- en gelijkbetalingen

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



Figuur X: terugbetalingen, gelijkbetalingen en nabetalen

*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'.

Figuur x toont de volgende trends:

- Steeds iets minder toeslaggebruikers krijgen te maken met terugvorderingen van hun toeslagvoorschot. Voor de huur-, zorg- en

kindgebondenbudget is het aandeel terugvorderingen afhankelijk van de toeslag van circa 30-40% naar 20-30% gedaald³⁶. De kinderopvangtoeslag toont echter geen verbetering in terugvorderingen: het percentage terugvorderingen is hier nagenoeg gelijk gebleven rond de 40%.

De verbetering in terugvorderingen uit zich niet over alle toeslagen gezamenlijk in een verlaging van het percentage hoge terugvorderingen. De zwarte lijn in de tabel 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). In andere woorden: het aantal toeslagbeschikkingen waarbij géén hoge terugvordering plaatsvindt. Deze lijn toont voor alle gezamenlijk toeslagen weinig vooruitgang. In de volgende paragraaf wordt beschreven dat de ontwikkeling van deze norm wel verschilt tussen toeslagen. Bij zorgtoeslag iets meer hoge terugvorderingen, bij kinderopvangtoeslag weinig ontwikkeling, bij huurtoeslag en kindgebonden budget iets minder hoge terugvorderingen.

- De daling van het percentage terugvorderingen gaat desondanks niet gepaard met een stijging in gelijkbetalingen, maar juist met een stijging in het percentage nabetalingen. Een groeiend aantal burgers ontvangt dus een nabetaling. Deze stijging zien we bij de huur-, kindgebondenbudget- en de kinderopvangtoeslag. De stijging in nabetalingen is het grootst voor de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag. 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.
- Voor zorgtoeslaggebruikers geldt dat het voorschot in steeds meer gevallen gelijk is aan de definitieve toekenning: bij de zorgtoeslag zien wij een grote toename in het aandeel gelijkbetalingen. De verklaring voor deze toename ligt in de bezuinigingen op de zorgtoeslag voor de middeninkomens. Door deze bezuinigingen stijgt het aandeel zorgtoeslaggerechtigden in de laagste inkomensgroepen (studenten, ww-ers en aow-ers). De laagste inkomens hebben minder inkomensfluctuatie dan de middeninkomens en krijgen gedurende lange tijd de maximale toeslag. Ook bij het kindgebondenbudget stijgt het percentage gelijkbetalingen. Bij de huurtoeslag zien we juist een sterke daling in het aantal nihilbeschikkingen: van 46% (check wel jaar) naar 23%. PM: wat is hier de verklaring voor?

4.5 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. De hieronder volgende tabellen laten zien dat hoewel de percentages teruglopen nog altijd in 2015 tien- tot honderdduizenden burgers geconfronteerd worden met een terugvordering.

³⁶ 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.

4.5.1 Terugvorderingen bij de kinderopvangtoeslag

Figuur x beschrijft de terugvorderingbedragen op twee elkmomenten, 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 kinderopvangtoeslag	486.202	100%	510.694	100%

Figuur X: Terugvorderingen kinderopvangtoeslag

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%.

4.5.2 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 zorgtoeslag	5.620.288	100%	5.345.493	100%

Figuur x: Terugvorderingen zorgtoeslag

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.

4.5.3 Terugvorderingen bij de huurtoeslag

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

	2008		2015	
<i>terugvordering</i>				
€ 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	416.680	32%	378.408	26%
Totaal zorgtoeslag	1.312.426	100%	1.474.395	100%

Figuur x: Terugvorderingen huurtoeslag

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.

4.5.4 Terugvorderingen bij het kindgebondenbudget

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

	2008		2015	
<i>terugvordering</i>				
€ 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 zorgtoeslag	1.172.445	100%	1.003.831	100%

Figuur x: Terugvorderingen kindgebondenbudget

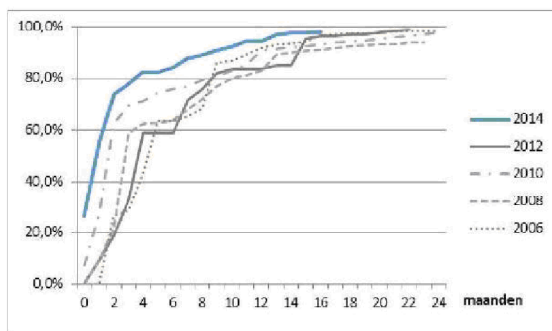
Het aandeel terugvorderingen bij het kindgebondenbudget is gedaald van 42% in 2008 naar 31% in 2015. Het aandeel vorderingen tussen de €100-999 is bijna gehalveerd. Er zijn wel 19.669 (+2,5%) hoge vorderingen bijgekomen tussen de €1000-4999. Dit kan verklaard worden door de verhoging van de gemiddelde toeslagbedragen van het kindgebondenbudget als gevolg van de incorporatie van de alleenstaande ouderkop in 2014.

4.6 Hoe snel wordt de toekenning definitief vastgesteld?

4.6.1 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 het toeslagjaar

In 2006-2008 was 80% definitief vastgesteld na circa 8 maanden, terwijl in 2014 na circa 3 maanden 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.

4.6.2 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)³⁷. 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 voor beschikkingen op aanvraag van de Belastingdienst/Toeslagen³⁸. De wettelijke voor het afdoen van beschikkingen bedraagt voor de Belastingdienst/Toeslagen 5 jaar. Er zijn, op beperkte schaal, gecompliceerde gevallen waarbij deze termijn wordt overschreden.

³⁷ Deze wet is opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (dwangsomregeling).

³⁸ 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. Daarnaast is ervoor gekozen de dwangsomregeling niet van toepassing te laten zijn op de definitieve toekenning van een toeslag en voor 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.

	Aanvragen	Betalingen
2014	?	?
2015	7652	680 (samen €26.080)
2016	3300 (t/m oktober)	330 (samen €17.700)

Figuur x: Beroepen op de dwangsomregeling en uitbetalingen

Met opmerkingen

Is hier nog informatie over?

4.7 Toezicht en fraudebestrijding

4.7.1 Nieuwe mogelijkheden voor toezicht en fraudebestrijding

Om te bewaken dat de hoogte van de uitgekeerde toeslagen *juist* is moet de Belastingdienst Toeslagen ook controleren of er frauduleuze aanvragen zijn gedaan en hier adequaat tegen optreden. De wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit, in werking sinds 1 januari 2014, bevat 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;
- 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. Ook de doener, uitlokker en medeplichtige kunnen – naast de pleger en medeplegger – met een bestuurlijke sanctie worden beboet.
- 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 verhaalsmogelijkheden bij terugvordering geheel voor rekening van de schatkist komt. Het ging hier bijvoorbeeld om de belastingplichtige die hypotheekrenteaftrek claimde terwijl hij geen eigen woning had.

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.

4.7.2 De Wet fraude toeslagen en fiscaliteit in de praktijk³⁹

Scherpere controles

Sinds de invoering het nieuwe automatiseringssysteem TVS (toeslagenverstrekkingensysteem) wordt het toezicht op aanvragen en wijzigingen voor een groot deel massaal en geautomatiseerd gedaan. Als een aanvraag of

³⁹ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op hoofdstuk 5.3. Toezicht en fraudebestrijding uit de Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015. Belastingdienst (2016).

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, aanvragers met een verhoogd risico⁴⁰, controle of aanvragers van zorgtoeslag zorgverzekerd zijn (een voorwaarde voor zorgtoeslag) en controle op 4-jarigen (vaak wisselen kinderen op die leeftijd van kinderopvang naar buitenschoolse opvang, waardoor een deel van het recht op kinderopvangtoeslag vervalt). De extra controle zorgde regelmatig voor een herbeschikking van de toeslag, waarbij minder uitbetaald werd en later daarmee ook minder teruggevorderd hoefde te worden. Het totale bedrag aan voorkomen uitbetalingen is ongeveer 47 miljoen euro in 2014 en 26 miljoen euro in 2015. Bij de resultaten voor 2014 zijn echter de resultaten over ongeveer de helft van 2013 ook meegeteld, dus op dit moment zijn de jaren 2014 en 2015 niet goed te vergelijken. Correcties naar aanleiding van 'verhoogd risico' bij de kinderopvangtoeslag leiden zowel relatief als absoluut tot het hoogste bedrag aan voorkomen uitbetalingen. Correcties naar aanleiding van 'status zorgverzekerd' leiden tot het relatief laagste bedrag aan voorkomen uitbetalingen.

Toepassing sanctiemogelijkheden

De Belastingdienst Toeslagen kan bestuurlijke boetes opleggen om burgers die verkeerde of frauduleuze aanvragen doen te straffen (vergrijpboetes). Met verzuimboetes kan zij ook optreden tegen het niet reageren op verzoeken op informatie.

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

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

Figuur x: Waarschuwingen, verzuim- en vergrijpboetes 2012-2015

Bron: Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015

Het aantal vergrijpboetes is nihil tot zeer gering. De reden dat vergrijpboetes alleen opgelegd mogen worden bij opzet of grove schuld, iets wat moeilijk te bewijzen is. In 2013-2015 zijn er wel, vaker dan vergrijpboetes, verzuimboetes opgelegd en waarschuwingen gedaan.

Met opmerkingen : Zie opmerking 4.

Met opmerkingen : Deze kolom is in de beleidsdoorlichting leeg gelaten. Is hier informatie over?

⁴⁰ 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).

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 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. In de periode 2009-2016 zijn er, net als in de voorgaande evaluatieperiode 2006-2008, geen grote wijzigingen geweest in inkomensafhankelijke regelingen die tot verdere harmonisatie hebben geleid. Wel zijn er kleine wijzigingen doorgevoerd, enkelen leidend tot harmonisatie en anderen leidend tot disharmonisatie. Ondanks het doel van verdere harmonisering van inkomensafhankelijke regelingen bleek de praktijk complexer: het invoeren van uitzonderingen is soms noodzakelijk om maatwerk te kunnen leveren. De wens tot harmonisatie staat op gespannen voet met de noodzaak tot maatwerk.

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. Ondanks deze verbeteringen zijn er in de periode 2009-2016 door burgers en belangenorganisaties herhaaldelijk klachten geuit op het uitvoeringsproces van toeslagen. Deze betreffen: 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. Hoewel een klein percentage toeslaggerechtigden dit soort problemen ervaart kunnen deze mensen hierdoor in moeilijkheid komen bij het betalen van huur, zorgverzekeringspremie en kinderopvang. Het merendeel van de toeslaggebruikers ervaart echter geen grote problemen bij uit toeslagproces. Of de inrichting van één uitvoeringsloket het niet-gebruik heeft verminderd is niet aan te tonen. Wel zijn er tussen 2009-2016 stappen gezet die niet-gebruik beogen tegen te gaan waaronder de verbeterde klantvriendelijkheid van het systeem en het massaal automatisch continueren van toeslagen. De BD Toeslagen heeft gegevens over armoedeval over de toeslagen, maar alle departementen analyseren gegevens over hun eigen toeslag. Er is meer potentie voor het analyseren van overkoepelende gegevens.

Het is niet goed mogelijk om te evalueren in hoeverre de met de Awir beoogde besparing in uitvoeringskosten is 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 voordelen- en nadelen met het werken met het actuele i.p.v. vastgestelde inkomen. Een belangrijk nadeel zijn terug- en nabetalen die volgen op

voorschotten. Om effectief aan te sluiten bij het actuele inkomen moet met name i) het voorschot weinig verschillen van het definitief vastgestelde bedrag en ii) het definitieve bedrag zo kort mogelijk volgend op het voorschot worden vastgesteld. 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.

Net als in de 1^e evaluatie blijkt dat burgers zelden zelf wijzigingen in inkomen of huishoudsamenstelling doorgeven. Sinds 2016 voert de Belastingdienst Toeslagen ook op eigen initiatief wijzigingen door, gebruikmakende van andere gegevensbronnen. Of deze manier van leidt tot minder (hoge) terug- en nabetalen kan in deze evaluatie nog niet beoordeeld worden.

Ondanks de inzet van Belastingdienst Toeslagen om de inkomensschattingen en informatie over andere grondslagen te verbeteren krijgt ook in 2009-2016 een deel van de toeslaggebruikers te maken met terug- of nabetalen.

Steeds iets minder burgers worden moeten terugbetaling doen. Voor de huur-, zorg- en kgb is het percentage terugvorderingen gedaald van 30-40% naar 20-30%. Voor kinderopvangtoeslag is dit percentage constant gebleven rond de 40%.

Daarentegen ontvangt een groeiend percentage burgers een nabetaling.

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 kindgebondenbudget zijn hoge terugvorderingen, gepaard gaande met hogere gemiddelde toeslagbedragen voor kgb, gestegen.

De tijd tussen het voorschot en de definitieve toekenning is sterk afgenomen over de evaluatieperiode.

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.

5.2 Aanbevelingen

PM

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:
 - uniform partnerbegrip wordt van toepassing
 - 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:
 - 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.