



Ministerie van Financiën

IBO Toeslagen
deel 1

Datum 28 maart 2019
Status Concept

CONCEPT

Pagina 1 van 50

Colofon

Titel	IBO Toeslagen
Voorzitter	
Secretariaat	(FIN)
	(FIN)
	(SZW)
	(FIN)
	(SZW)
	(FIN)

Bijlagen

Inlichtingen	Inspectie der Rijksfinanciën
	070-
	@minfin.nl

Inhoud

Samenvatting—7

1	Inleiding—8
1.1	Aanleiding—8
1.2	Taakopdracht— ~~108~~
1.3	Probleemstelling— ~~109~~
1.3.1	Onbedoelde gedragsreacties— ~~1140~~
1.4	Afbakening— ~~1240~~
1.5	Leeswijzer— ~~1240~~
2	Beschrijving van het toeslagenstelsel—~~1342~~
2.1	Zorgtoeslag— ~~1442~~
2.2	Huurtoeslag— ~~1543~~
2.3	Kindgebonden budget— ~~1744~~
2.4	Kinderopvangtoeslag— ~~1845~~
2.5	Stapeling van toeslagen— ~~1946~~
2.6	Uitvoering toeslagen— ~~2147~~
2.6.1	Klanttevredenheid dienstverlening Belastingdienst/Toeslagen— ~~2249~~
2.6.2	Uitvoeringskosten— ~~2349~~
3	Gedragsinzichten voor toeslagen—~~2420~~
3.1	Algemene gedragsinzichten— ~~2420~~
3.2	Relevantie van gedragsinzichten voor toeslagen— ~~2420~~
3.3	Lessen voor toeslagen uit gedragsinzichten— ~~2723~~
4	Analyse terugvorderingen en nabetalings—~~2924~~
4.1	Omvang terugvorderingen en nabetalings— ~~3025~~
4.1.1	Bijna de helft van het aantal voorlopige toekenningen leidt tot een correctie achteraf— ~~3025~~
4.1.2	Meeste terugvorderingen tussen €100 en €500— ~~3126~~
4.1.3	Stapeling van toeslagen leidt tot hoge terugvordering bij huishoudens— ~~3126~~
4.1.4	Instabiliteit van beleid heeft invloed op aandeel en hoogte van terugvorderingen— ~~3227~~
4.2	Verklaringen terugvorderingen en nabetalings— ~~3328~~
4.2.1	Doorgeven van wijzigingen lukt niet altijd tijdig— ~~3328~~
4.2.2	Terugvorderingen ontstaan meestal door inkomensstijging— ~~3428~~
4.2.3	Hoge terugvorderingen vooral veroorzaakt door harde vermogensgrens en aanvullende grondslagen in de kinderopvang-, en huurtoeslag— ~~3530~~
4.3	Lessen uit analyse terugvorderingen en nabetalings— ~~3631~~
5	Analyse niet-gebruik—~~3833~~
5.1	Omvang niet-gebruik— ~~3833~~
5.2	Verklaringen niet-gebruik— ~~3833~~
5.3	Voor wie is niet-gebruik een probleem?— ~~3833~~
5.4	Conclusies Niet-gebruik— ~~3833~~
6	Analyse relatie toeslagen en schuldenproblematiek—~~3934~~
6.1	Omvang relatie toeslagen en schulden— ~~3934~~

- 6.1.1 Grofweg een derde van de huishoudens in schulden hebben te maken met terugvorderingen van toeslagen—~~3934~~
- 6.1.2 16% van de terugvorderingen komen in de dwanginvordering—~~4035~~
- 6.2 Vraagstukken in het terugvorderingsbeleid—~~4237~~
- 6.3 Conclusie—~~4338~~

7 Beleidsvarianten—~~4539~~

Literatuur—~~4640~~

Bijlage 1: Het incassobeleid van de Belastingdienst/Toeslagen—~~4741~~

CONCEPT

IBO Toeslagen

Samenvatting

CONCEPT

Pagina 7 van 50

1 Inleiding

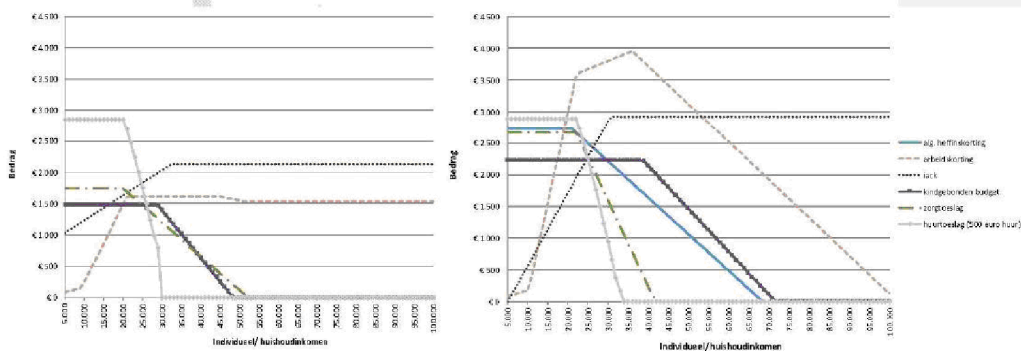
1.1 Aanleiding

Nederland kent een omvangrijk stelsel van sociale verzekeringen en voorzieningen en een progressief belastingstelsel dat erop gericht is een evenwichtige verdeling van het inkomen te bewerkstelligen. Het verdelingsvraagstuk is veelal speerpunt van beleid en tegelijkertijd bron van stevige politieke tegenstellingen.

In een context van ambitieuze doelstellingen op het gebied van zowel arbeidsparticipatie, het op orde houden van de overheidsbegroting als het nastreven van een evenwichtige inkomensverdeling, is een complex samenspel ontstaan van inkomensafhankelijke fiscale regelingen en toeslagen. Complexiteit in de stelsels is niet nieuw, er bestaat een indrukwekkende lijst van rapporten waarin de noodzaak tot vereenvoudiging – inclusief opties daartoe – helder uiteengezet wordt. Al in 2008 schreef de toenmalige IBO werkgroep vereenvoudiging toeslagen: "er lijkt een grote consensus te bestaan dat het toeslagensysteem te ingewikkeld is geworden". Staatsecretaris Wiebes had het in zijn plannen voor een eenvoudiger belastingstelsel uit 2014 over "het opruimen van de zolder". Ondanks verschillende pogingen die de afgelopen tien jaar zijn ondernomen, is het systeem van belastingen en toeslagen sindsdien niet fundamenteel vereenvoudigd. De omvang en complexiteit zijn door maatschappelijke veranderingen en onder druk van de economische crisis, eerder toegenomen.

Figuur 1 toont de ontwikkeling in de complexe samenloop van inkomensafhankelijke regelingen tussen 2012 en 2021, voor een paar in een huurhuis. De kinderopvangtoeslag en eventuele gemeentelijke regelingen waar huishoudens rond het minimum recht op hebben zijn hierin nog niet meegenomen. Dit soort voorbeelden vormen geen uitzondering; circa 5 ~~mln~~ miljoen van de 7,8 ~~mln~~ miljoen huishoudens in Nederland komen in aanmerking voor één of meerdere toeslagen. Dat is dus 64% van de Nederlandse huishoudens. In totaal ontvangen deze huishoudens zo'n 12 miljard euro. Ten opzichte van 2006 is het budgettaire beslag van de toeslagen meer dan verdubbeld.

Figuur 1 a en b: Samenloop inkomensafhankelijke regelingen voor een paar met kinderen in een huurhuis van €500 2012 (links) en 2021 inclusief regeerakkoord (rechts)



Met opmerkingen [] in werkgroep: het stelsel is complex, maar functioneert. Er zijn alleen terugvorderingen, niet gebruik en 700.000 mensen met risico op schuldenproblematiek. De mensen met de meeste problemen in het systeem, zijn juist de mensen voor wie toeslagen als hulp bedoeld is. Vanuit gedragsinzichten zien we in het systeem effecten die niet passen bij het doel van het stelsel.

Met opmerkingen [] Zoals ook in de wg besproken zou in dit hoofdstuk de urgentie voor verbetering van het Toeslagenstelsel meer door moeten klinken.

De afgelopen jaren is geïnvesteerd in verschillende verbeterlagen in het uitvoeringsproces van de toeslagen, zoals het verbeteren van de dienstverlening, snellere definitieve toekenningen, het tegengaan van fraude en misbruik en het voorkomen van fouten door burgers beter te ondersteunen. Desalniettemin worden de voorwaarden voor het recht op een toeslag en de gehanteerde uitvoeringssystematiek door bepaalde groepen burgers nog steeds als (te) ingewikkeld en belastend ervaren. Zeker als er sprake is van een stapeling van toeslagen en andere inkomensregelingen bij mensen in een kwetsbare positie, kan dit leiden tot schuldenproblematiek (als gevolg van terugvorderingen) of niet-gebruik. Recente rapporten van de WRR en de RVS wijzen hier nadrukkelijk op: Het aantal huishoudens met risicovolle schulden bedraagt bijna 20% van het totaal aantal huishoudens en de Belastingdienst is veelal een belangrijke schuldeiser. Ook de Nationale Ombudsman ziet als één van de oorzaken voor financiële problemen van huishoudens het complexe stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen, dat de financiële positie van deze mensen juist zou moeten verstevigen.

Vanuit een gedragseconomisch perspectief is het de vraag of de nadruk in het huidige stelsel niet teveel ligt op de exacte hoogte van de vergoedingen - die direct moet aansluiten op de actuele situatie - en te weinig op de zekerheid en stabiliteit die inkomensondersteuning burgers moet bieden. Onderzoek maakt duidelijk dat we verlies zwaarder wegen dan winst, onzekerheid liefst vermijden en een voorkeur hebben voor de status quo. Situaties van (financiële) stress verminderen bovendien de mentale vermogens van burgers en leiden tot korte termijngedrag.

De WRR constateert in haar rapport "Weten is nog geen doen" dat de overheid steeds meer eigen verantwoordelijkheid en activiteit van mensen verwacht, maar dat mensen dit niet altijd aankunnen. De zelfredzaamheid van de burger staat namelijk op een toenemend aantal beleidsterreinen centraal. Zo moet een patiënt een passende medische behandeling in een passend ziekenhuis kiezen. Een burger dient een gezonde leefstijl na te streven. Ook moet de burger goed nadenken over en plannen voor zijn of haar oude dag. Dat leidt tot mentale lasten bij de burger.

Ook de inkomensondersteuning voor burgers is verspreid over verschillende regelingen. Een alleenstaande ouder met een bijstandsuitkering is een voorbeeld (zie figuur 2). Dat betekent verschillende inkomens van verschillende instanties met verschillende betaaldaten. De complexiteit is nog groter doordat definities, zoals met betrekking tot het arbeidsinkomen, niet eenduidig voor de verschillende regelingen zijn.

PM update figuur door WIG

Dit geldt niet alleen voor "kwetsbare" groepen maar en mogelijk voor mensen uit alle lagen van de bevolking. Een verminderd vermogen om tot handelen over te gaan is extra problematisch op die momenten dat de stress (verder) verhoogd is door omstandigheden zoals ziekte, een overlijden in de directe omgeving, scheiding, ontslag of faillissement (levensgebeurtenissen). Juist dan wordt er namelijk verwacht van mensen dat ze de juiste instanties tijdig informeren over gewijzigde omstandigheden. En juist dan blijken mensen daar dus minder toe in staat.

De WRR roept de overheid op om hier bij de ontwikkeling van beleid beter rekening mee te houden. Bijvoorbeeld door oog te hebben voor de mentale belasting van

mensen bij het ontwerp van een keuze-architectuur. Ook beveelt de WRR aan om de mentale belasting voor mensen bij levensgebeurtenissen te reduceren en verleidingen die een beroep doen op zelfcontrole van mensen te verminderen.

Het toepassen van gedragseconomische inzichten op het beleid rond inkomensondersteuning en daarmee het toeslagenstelsel is relatief nieuw. Nu maatschappelijk en politiek de schijnwerper staat op schuldenproblematiek bij huishoudens en de relatie met toeslagen, vraagt dat om reflectie op de systeemkeuzes en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de burger en de overheid. Waar complexiteitsreductie in eerdere onderzoeken vooral werd benaderd vanuit bezuinigingsoogpunt, of omdat de uitvoering dreigde vast te lopen in het opgelegde instrumentalisme, kijkt dit IBO naar het reduceren van mentale lasten en het voorkomen van schulden bij burgers. Het is de vraag of het bieden van inkomensondersteuning niet op een andere manier moet worden vormgegeven, die beter aansluit bij het doenvermogen van mensen.

Wie fundamenteel wil vereenvoudigen, zal echter ook de onvermijdelijke consequenties voor de doelstellingen van het inkomensbeleid moeten aanvaarden. Want simpel is duur. Of voor de overheid - die generiekere vergoedingen moet gaan uitkeren - of voor het deel van de huishoudens dat minder ondersteuning krijgt. En simpel betekent ook vaak ongericht. In een eenvoudig stelsel is geen plek voor uitzonderingen voor elke kwetsbare groep. Het vraagt mogelijk een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger en een helder antwoord op de vraag hoe ver je als overheid gaat in het ontzorgen van mensen. Dit IBO poot deze discussie te faciliteren met behulp van feiten, inzichten en verschillende oplossingsrichtingen.

1.2 Taakopdracht

Het IBO zal in twee deelonderzoeken kijken naar mogelijke verbeteringen op het gebied van toeslagen. Doel van deelonderzoek 1 (dit rapport) is om verbeteringen in kaart te brengen die deze kabinetsperiode op korte termijn en binnen het huidige systeem in gang gezet kunnen worden. Het gaat om het verkennen van maatregelen die burgers beter faciliteren, op het verder terugbrengen van terugvorderingen en nabetalen (aantal en hoogte), het reduceren van niet-gebruik en het sneller waarnemen van veranderingen in de persoonlijke omstandigheden van huishoudens om betalingsproblemen en toeslagnschulden zo veel mogelijk te voorkomen.

Deelonderzoek 2 richt zich vervolgens op verbeteringen op de lange termijn (na deze kabinetsperiode) waarbij het bestaande stelsel niet noodzakelijkerwijs het uitgangspunt hoeft te zijn. Er zal onder meer gekeken worden naar alternatieven voor het huidige stelsel zoals het afschaffen van toeslagen en de mogelijkheid van compensatie binnen bijvoorbeeld de fiscaliteit of andere inkomensafhankelijke regelingen c.q. de stelsels van wonen, zorg en kinderen. Voor dit IBO geldt dat te onderzoeken varianten binnen de kaders van het huidige Zvw-stelsel blijven.

1.3 Probleemstelling

In het huidige stelsel worden de toeslagen als voorschot uitgekeerd op basis van een inschatting van de actuele situatie van een huishouden. Achteraf volgt een definitieve toekenning op basis van vastgestelde gegevens. Het juist schatten van het inkomen is voor sommige huishoudens ingewikkeld en door de sterke inkomensafhankelijkheid van regelingen kan een verkeerde inschatting al snel stevige consequenties hebben. Daarbij komen nog aanvullende grondslagen zoals vermogen, gebruik, prijs en huishoudsamenstelling, die achteraf anders kunnen zijn

dan vooraf ingeschat. Terugvorderingen en nabetalings zijn in zekere zin dus inherent aan het werken met een voorschotstelsel. Daarbij geldt het uitgangspunt dat burgers zelf bepalen of ze inkomensondersteuning nodig hebben.

In het publieke debat wordt geconstateerd dat er veel (hoge) terugvorderingen en nabetalings zijn en dat er sprake is van niet-gebruik. Door de toename van de schuldenproblematiek is de urgentie voor het oplossen van het aantal (hoge) terugvorderingen en nabetalings en laten afnemen van niet-gebruik groter geworden. In de analysefase is vanuit de data van Belastingdienst/Toeslagen en vanuit inzichten uit de gedragswetenschap en de neuropsychologie gekeken naar de problematiek van terugvorderingen en nabetalings, het niet-gebruik en de relatie tot schulden waarbij de volgende vragen centraal staan.

- **Terugvorderingen en nabetalings:** De toeslagen zijn geënt om burgers in het heden te laten beschikken over een voorschot als tegemoetkoming in de kosten. Dat voorschot is voorwaardelijk en tot op de euro precies. De Belastingdienst/Toeslagen bekijkt achteraf welk voorschot passend zou zijn geweest bij het daadwerkelijke inkomen en de leefsituatie van de toeslaggerechtigde. Uit deze definitieve toekenning kan een nabetaling of een terugvordering volgen.
 - Wat is de omvang van terugvorderingen en nabetalings?
 - Wat zijn de verklaringen voor terugvorderingen en nabetalings?
 - Voor wie zijn terugvorderingen en nabetalings een probleem?
- **Niet-gebruik:** Sommige mensen met een recht op toeslag maken hier – bewust of onbewust – geen gebruik van. De bedoelde inkomensondersteuning komt dus niet bij hen terecht. In de politiek is dit een actueel thema.
 - Wat is de omvang van niet-gebruik?
 - Wat zijn de verklaringen voor niet-gebruik?
 - Voor wie is niet-gebruik een probleem?
- **Relatie toeslagen en schuldenproblematiek:** Zowel de hoogte van terugvorderingen als het niet-gebruik kunnen bij huishoudens leiden tot betalingsproblemen. Voor sommige huishoudens worden die zo ernstig dat ze in de schuldenproblematiek terecht komen of dat een bestaand schuldenprobleem verergerd wordt.
 - Wat is de relatie tussen toeslagen en schuldenproblematiek?
 - Wat zijn verklaringen voor het veroorzaken van toeslagschulden?
 - Bij wie is er sprake van toeslagschulden?

1.3.1 Onbedoelde gedragsreacties

In de taakopdracht werd er naast de hierboven genoemde problemen ook op gewezen dat de stapeling van meerdere toeslagen en andere inkomensafhankelijke (fiscale) regelingen, zorgt voor een hoge marginale druk wat de arbeidsparticipatie nadelig beïnvloedt. Dit geldt niet alleen voor mensen met een minimuminkomen, de afbouw van toeslagen loopt veelal door tot voorbij het modale inkomen. Dat het beperkt lonend is om aan het werk te gaan of meer te werken, beschrijven we doorgaans als de armoedeval. De werkgroep is in de analysefase tot het inzicht

gekomen dat het ondoorzichtige stelsel van inkomensondersteunende regelingen niet alleen een financiële drempel opwerpt voor mensen, maar ook een mentale component heeft. Als iemand aan het werk gaat vanuit een uitkering wordt een stabiele situatie met een vast (laag) inkomen, opgegeven voor een (onzekere) baan met (wisselend) inkomen. Daarbij spelen tal van administratieve handelingen, een gebrekkig inzicht in de financiële consequenties, en mogelijk verlies van toeslagen. De onzekerheid die ontstaat bij de overgang van uitkering naar werk vormt een drempel an sich. Er kan is dus niet alleen sprake van een armoedeval zijn, maar ook van een onzekerheidsval. Dit probleem kan met de voorstellen uit dit IBO niet volledig opgelost worden, maar de drempel zou door vereenvoudiging of het verhogen van de zekerheid mogelijk wel verlaagd kunnen worden.

1.4

Afbakening

PM

Dit onderzoek zal geen uitspraken doen over de effectiviteit van de hoogte van individuele toeslagbedragen. Ook wordt niet specifiek onderzocht wat de omvang van oneigenlijke gebruik van toeslagen (misbruik) is. Bij de varianten zal wel ingegaan worden op de maatregelen mogelijk leiden tot een grote kans op oneigenlijk gebruik of misbruik.

Tot slot is het verbeteren van het inkomensbeleid of verminderen van een armoedeval niet het primaire doel van dit IBO. De varianten hebben hier wel invloed op en deze effecten zullen dan ook zichtbaar gemaakt worden.

PM exporteerbaarheid hier ook opnemen?

Met opmerkingen Met gesproken over de armoedeval als iemand vanuit bijstand gaat werken. Vanuit toeslagen lijkt die val beperkt, maar veel gemeenten kennen ook lokale regelingen. Daardoor kan die val er weldegelijk zijn. Eventueel als afbakening opnemen dat geen rekening wordt gehouden met lokale 'effecten'?

1.5

Leeswijzer

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

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de belangrijkste gedragsinzichten die relevant zijn voor het gedrag van mensen ten aanzien van het toeslagen stelsel.

Hoofdstuk 4 tot en met 6 betreffen de analyse van de problematiek rondom terugvorderingen en nabetalingen, het niet-gebruik en de relatie tussen toeslagen en de schuldenproblematiek.

In hoofdstuk 7 worden de lessen uit de analyse samengevoegd tot voorstellen voor beleidsvarianten om het toeslagenstelsel verder te verbeteren.

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

2

Beschrijving van het toeslagenstelsel

Nederland kent vier toeslagen: de zorgtoeslag, de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. Het toeslagenstelsel is een belangrijk rijksinstrument voor inkomensondersteuning (zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget) en het bevorderen van arbeidsparticipatie (kinderopvangtoeslag). De toeslagen hebben allen als uitgangspunt dat de hoogte van de toeslag afhankelijk van samenhang heeft met de hoogte van de uitgaven en de draagkracht van het huishouden. Zijn de kosten hoger (hogere huur, meer kinderen), dan krijg je meer toeslag; Is het verzamelinkomen van het huishouden hoger, dan nemen de toeslagen af. Het karakter van de toeslagen en de manier waarop de toeslag is uitgewerkt verschilt echter onderling.

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal huishoudens en het budgettaire belang van de verschillende toeslagen.

Tabel 1: Aantallen en bedragen van de verschillende toeslagen (2017)

Toeslag	Aantal toeslagontvangers	Gemiddeld bedrag	Budgettaire beslag
Zorgtoeslag	4,4 mln	€1000	€ 4,3 mld
Huurtoeslag	1,4 mln	€2750	€ 3,5 mld
WKB	726 dzd	€2700	€ 1,9 mld
KOT	486 dzd	€4800	€ 2,3 mld
Totaal	Xxxx		xxxx

PM tabel updaten naar 2019 let op som aantal * bedrag

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

De Belastingdienst/Toeslagen is sinds 2005 de uitvoerder voor alle toeslagen. Ze voert haar taak uit vanuit het wetgevend kader van de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (Awir). De Awir bevat algemene regels voor regelingen van de rijksoverheid die burgers aanspraak geven op een financiële bijdrage in bepaalde kosten, afhankelijk van hun draagkracht. Naast de Awir zijn er specifieke wetten voor de individuele toeslagen op het gebied van wonen, kinderen en zorg.

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

Met opmerkingen [] In startnotitie staat nog iets over:

- mooie plaatjes over ontwikkeling uitvoeringsbeleid BD

Met opmerkingen [] : Uit bespreking werkgroep: laat complexiteit duidelijker zien!

Themagewijs of per toeslag beschrijven?

Check ook nog verslag!

Met opmerkingen [] CPB: inkomenseffect van de toeslagen laten zien. Hoe afhankelijk zijn mensen van de toeslagen?

Met opmerkingen [] : Uit de beleidsdoorlichting komt dat de kostendekkendheid van de WKB bij meer kinderen juist afloopt. Bij de KOT gaat het om aantal afname uren. Het eerste kind hoeft niet het oudste kind te zijn. Het eerste kind is diegene die de meeste uren afneemt.

2.1

Algemene kenmerken

De huidige inrichting van het toeslagenstelsel kent een aantal kenmerken die de nodige (uitdagende) consequenties met zich mee brengt.

1. Individuele draagkracht versus draagkracht op huishoudniveau

De toeslagen maken onderdeel uit van het bredere instrumentarium van het inkomensbeleid waarbij de fiscaliteit een belangrijke rol speelt. Het huidige belastingstelsel is grotendeels gebaseerd op een inkomensheffing op individueel niveau. Bij inkomensondersteuning via de toeslagen wordt daarentegen uitgegaan van het huishoudinkomen. Dit sluit aan bij de wens om enerzijds belasting te heffen op het niveau van het individu en daarmee ook de arbeidsparticipatie te stimuleren en anderzijds via de toeslagen ook gerichte inkomensondersteuning te bieden aan huishoudens op veelal de lagere inkomensniveaus.

2. Voorschotstelsel

In het huidige stelsel worden de toeslagen als voorschot uitgekeerd op basis van een inschatting van de actuele situatie van een huishouden. Achteraf volgt een definitieve toekenning op basis van vastgestelde gegevens. Daar komt bij dat de grondslagen voor de voorschotten bestaan uit verschillende componenten zoals inkomen, vermogen, gebruik en huishoudsamenstelling, die deels vooraf moeten worden ingeschat.

PM inkomensbegrip

PM vermogensbegrip

2.2

Zorgtoeslag

Het doel van de zorgtoeslag is het garanderen van toegang tot de zorg voor huishoudens met de laagste inkomens en is met de introductie van de Zorgverzekeringswet in 2006 gestart.

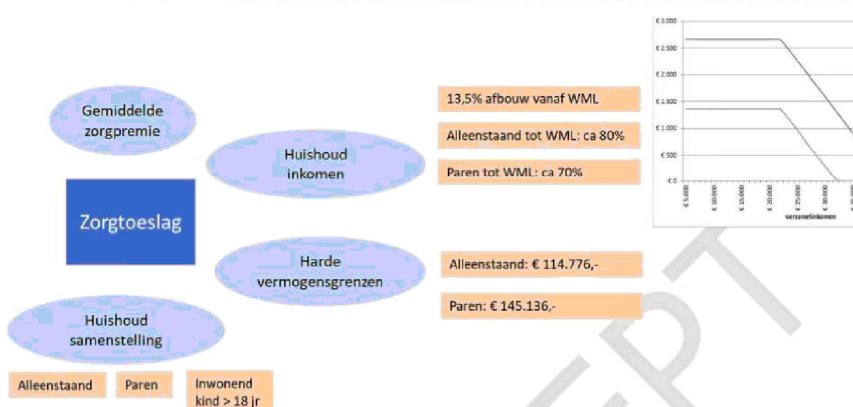
De hoogte van de maximale zorgtoeslag is afhankelijk van de gemiddelde zorgpremie en niet van de feitelijk betaalde zorgpremie. Met het oog op de concurrentie tussen zorgverzekeraars is het prijsverschil tussen een goedkopere en duurdere basisverzekering voor rekening van? het huishouden. Omdat de zorgpremie de afgelopen jaren sneller stijgt dan het inkomen, ontvangen – zonder bij gelijkblijvend beleid – steeds meer huishoudens zorgtoeslag.

De zorgtoeslag vergoedt alleenstaanden met een wettelijk minimumloon (WML) circa 80% van de gemiddelde kosten van de zorgverzekering (nominale premie en eigen risico). Voor paren met WML wordt 70% vergoed. Het toeslagrecht vermindert met 13,5% van het inkomen boven bouwt vanaf het WML af met 13,5%. In 2019 heeft een huishouden boven een huishoudinkomen van 31.000 euro (alleenstaande) of 40.000 euro (samen met toeslagpartner) geen recht op zorgtoeslag (zie ook Figuur 2 inclusief beleid uit het Regeerakkoord per 2021). Consequentie hiervan is dat de groep toeslagontvangers grotendeels alleenstaande mensen zijn met een laag inkomen.

Met opmerkingen ?? Het gaat toch om de inkomens-/vermogensgrenzen?

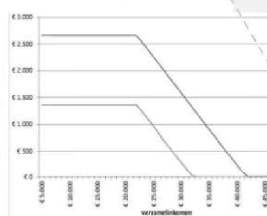
Met opmerkingen ; Als actuele situatie niet in schema kan dan eventueel wel kort omschrijven waar de verschillen in zitten (of dat een overzicht maken in een bijlage van de stand van zaken per 1 januari 2019 en de voorgestelde wijzigingen per 1 januari 2021).

De zorgtoeslag heeft ook een vermogensgrens¹ waarboven er geen recht op zorgtoeslag is.

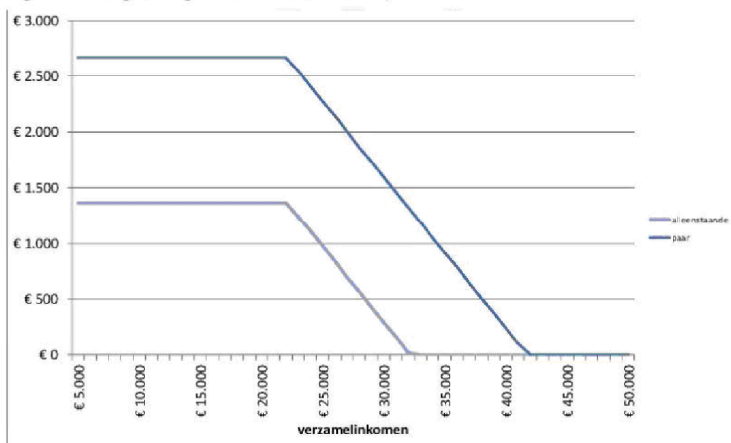


Met opmerkingen Figuur naar bijlage en hier complexiteit (relevante elementen) duidelijker laten zien. Afbouwfiguur opnieuw opmaken.

Met opmerkingen bij onderstaande figuur: het label van de x-as is 'verzamelinkomen'. Dit is niet juist: mensen die alleen loon ontvangen en geen aangifte IH doen hebben formeel geen verzamelinkomen. Voor hen geldt het belastbaar jaarloon. Beter is: toetsingsinkomen.



Figuur 2: Zorgtoeslag naar huishoudsituatie, 2021



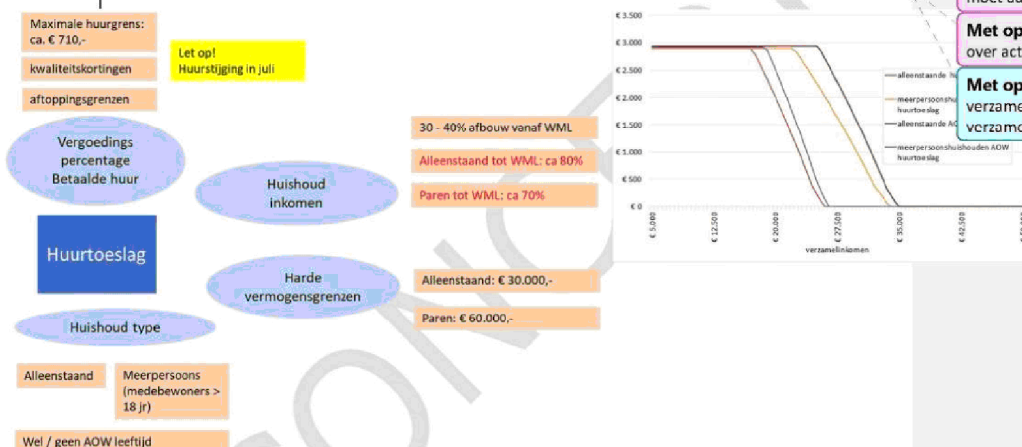
2.52.3 Huurtoeslag

Doel van de huurtoeslag is een tegemoetkoming in de huurkosten voor huurders met een laag inkomen. Zij betalen, zo is de gedachte, in verhouding tot hun inkomen veel huur. Anders dan bij de zorgtoeslag is de huurtoeslag afhankelijk van

¹ De vermogensgrens voor de zorgtoeslag is gelijk aan het heffingvrije vermogen plus 84.416 euro (2019): In totaal is dat 114.776 euro voor een alleenstaande en 145.136 euro voor partners.

de daadwerkelijk betaalde huur. Er geldt een maximum huurgrens (ca. 710 euro) met daartussen verschillende kwaliteitskortingsgrenzen en aftoppingsgrenzen die bepalen het vergoedingspercentage-bepalen. Het IBO Sociale Huur 'de prijs van betaalbaarheid' (2016) concludeerde dat deze systematiek een prikkel tot overconsumptie veroorzaakt, omdat een hogere huur gedeeltelijk gecompenseerd wordt door de huurtoeslag. Het stelsel is sindsdien op dit punt niet aangepast.

De huurtoeslag is afhankelijk van het huishoudtype², het huishoudinkomen³ en de rekenhuur⁴ die het huishouden betaalt. De huurtoeslag heeft het meest steile afbouwtraject (met 30 tot 40% afhankelijk van het huishoudtype). Tot en met 2019 was er sprake van een harde inkomensgrens in de huurtoeslag, deze zal met ingang van 2020 vervallen. Ook de huurtoeslag kent een vermogensgrens⁵.



Met opmerkingen Vandaag werd ook gesproken over een overzicht maken van 'eenvoudige' tot ingewikkelde toeslagen en wat een toeslagontvanger daar allemaal voor moet aanleveren. Ik zou graag zo'n overzicht zien.

Met opmerkingen Zie ook eerdere opmerking over actuele regeling toeslagen en voorgestelde wijzigingen.

Met opmerkingen ook bij deze figuur: verzamelinkomen moet zijn toetsingsinkomen (dat is: verzamelinkomen of belastbaar jaarloon)

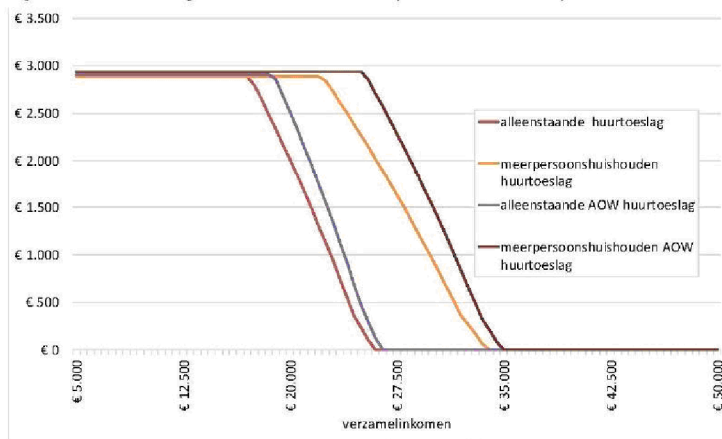
² Er wordt onderscheid gemaakt tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens en huishoudens boven en onder de AOW-gerechtigde leeftijd. Voor huishoudens boven de AOW-gerechtigde leeftijd wordt de huurtoeslag pas bij een hoger inkomensniveau afgebouwd.

³ Het inkomen wordt berekend voor het gezamenlijk huishouden. Onder een huishouden vallen bij de huurtoeslag de aanvrager, toeslagpartner en medebewoners.

⁴ Onder de rekenhuur wordt de kale huur plus een viertal subsidiabele servicekosten verstaan.

⁵ De vermogensgrens voor de huurtoeslag is gelijk aan het heffingvrije vermogen in 2018: 30.000 euro voor een alleenstaande en 60.000 euro voor partners.

Figuur 3: Huurtoeslag naar huishoudsituatie (huur van 500 euro) 2021



PM onderzoek vereenvoudiging huurtoeslag noemen.

2.62.4 Kindgebonden budget

Het kindgebonden budget (WKB) is een tegemoetkoming (bovenop de kinderbijslag) in de kosten voor het levensonderhoud van kinderen voor huishoudens met een laag-, en middeninkomen. Het kindgebonden budget hangt af van het inkomen, de huishoudsamenstelling, het aantal kinderen en de leeftijd van het kind⁶.

Alleenstaande ouders ontvangen in het kindgebonden budget een extra bijdrage van ruim € 3.000; de alleenstaande ouderkop (de ALO kop). Het kindgebonden budget bouwt op dit moment nog af vanaf het WML met 6,75% (marginale druk). Voor een paar met twee kinderen bedraagt het maximum huishoudinkomen in 2019 55.000 euro. Voor een alleenstaande ouder met twee kinderen geldt een hoger maximum huishoudinkomen: 105.000 euro. In 2020 wordt het afbouwpunt voor paren fors opgeschoven van WML richting modaal (zie Figuur 4). In het kindgebonden budget geldt dezelfde vermogensgrens als in de zorgtoeslag.

Met opmerkingen maximaal?

Met opmerkingen van het verschil tussen toetsingsinkomen en WML?

Met opmerkingen Zie eerdere opmerking

⁶ Voor een eerste kind geldt een bedrag van € 1.166,-, het 2^e € 989,-, het 3^e kind en verder € 292,-. Dan gelden er nog opslagen voor kinderen van 12-15 jaar ad € 239,- en 16-17 jaar ad € 427,-.

Recent-Vorig jaar is besloten om te stoppen met het traject directe financiering kinderopvang⁷. Bij directe financiering zou de kinderopvangtoeslag voortaan aan de kinderopvanginstellingen worden uitbetaald en worden gebaseerd op een vastgesteld inkomen (t-2). Voor de Kinderopvangtoeslag wordt als alternatief voor de directe financiering een pakket aan verbetermaatregelen geïmplementeerd. De maatregelen zijn vooral gericht op het voorkomen van hoge terugvorderingen. Lessen die hiermee opgedaan worden, worden zijn meegenomen in het dit IBO.

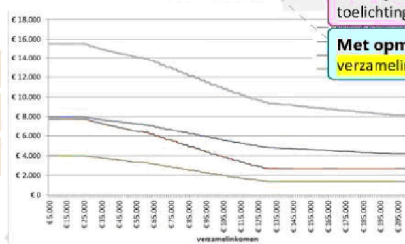
Met opmerkingen Misschien goed om even kort aan te geven waarom hiertoe besloten is.

Met opmerkingen Ik ben erg benieuwd naar een toelichting op dit experiment en de reden van mislukken.

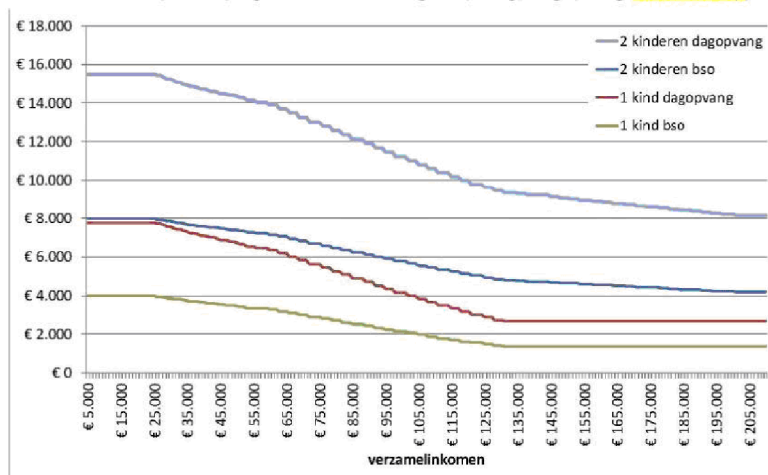
Met opmerkingen grafiek hieronder:



94% voor eerste kind bij inkomen tot WML
Afbouw tot 33% bij inkomen > € 105.000,-
Volgend kind: procentueel hogere vergoeding



Figuur 5: Kinderopvangtoeslag naar aantal kinderen, soort opvang en (gezamenlijk) verzamelinkomen, 2021 (uitgaande van drie dagen opvang; dagopvang kost x; bso y)

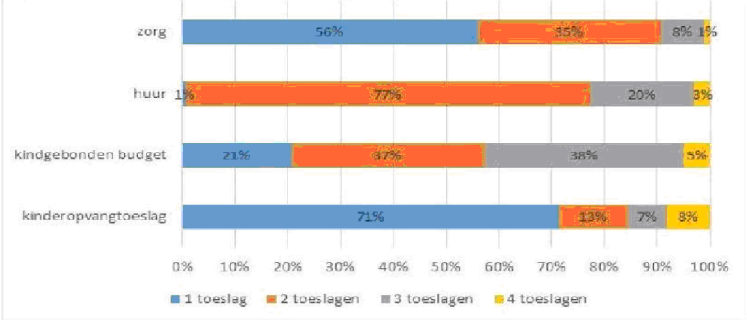


2.92.6 Stapeling van toeslagen

⁷ Kamerstukken 2017-2018, 31 322, nr. 361.

De vier toeslagen kunnen niet loslosgezien los van elkaar gezien worden. Huishoudens kunnen gezien overlappende kenmerken en doelstellingen recht hebben op meerdere toeslagen. Van de huishoudens met toeslagen heeft 61% één toeslag, 31% twee toeslagen, 7% 3 toeslagen en 1% alle vier de toeslagen. Er zijn 2,7 miljoen huishoudens met een enkele toeslag. Dit betreft voor het grootste deel zorgtoeslag (ruim 2 miljoen – 48% van de aanvragers) en verder kindgebonden budget (170.000 – 21%) en kinderopvangtoeslag (360.000 – 71%). Slechts 1% van de huishoudens met huurtoeslag ontvangt geen andere toeslag. Hetgeen te verklaren is door de lagere en steilere afbouwgrens die de huurtoeslag kent ten opzichte van andere toeslagen.

Figuur 6: stapeling toeslagen per toeslag



Bij stapeling van meerdere toeslagen komt de combinatie van de zorg met de huur het vaakste voor (circa 1 miljoen). Bij kindgebonden budget is er vooral samenloop met zorgtoeslag: 71% van de huishoudens met kindgebonden budget heeft ook zorgtoeslag. Opvallend is de populatie in de kinderopvangtoeslag: 71% heeft geen enkele andere toeslag (hoge inkomens), terwijl ook 8% van de populatie vier toeslagen ontvangt (laagste inkomens).

De stapeling van meerdere toeslagen en andere (fiscale) regelingen zorgt, in combinatie met een toegenomen inkomensafhankelijkheid, voor een hoge marginale druk wat de arbeidsparticipatie nadelig beïnvloedt. Dit geldt niet alleen voor mensen met een minimuminkomen, de afbouw van toeslagen loopt veelal door tot voorbij het modale inkomen. Figuur 7 laat zien hoe de gemiddelde marginale druk zich ontwikkelt met het persoonlijk inkomen. Vanaf 15.000 euro voor een alleenstaande en 20.000 euro voor een paar verhoogt de huurtoeslag de marginale druk met 30 tot 40 procent. De zorgtoeslag draagt vanaf ca. 20.000 euro 13 procent bij aan de marginale druk. De bijdrage van het kindgebonden budget is circa 7% (vanaf 30.000 euro in 2021). De bijdrage van de kinderopvangtoeslag in de gemiddelde marginale druk is beperkt omdat het aantal huishoudens dat kinderopvangtoeslag ontvangt relatief klein is.

Met opmerkingen In de tabel staat 56%.

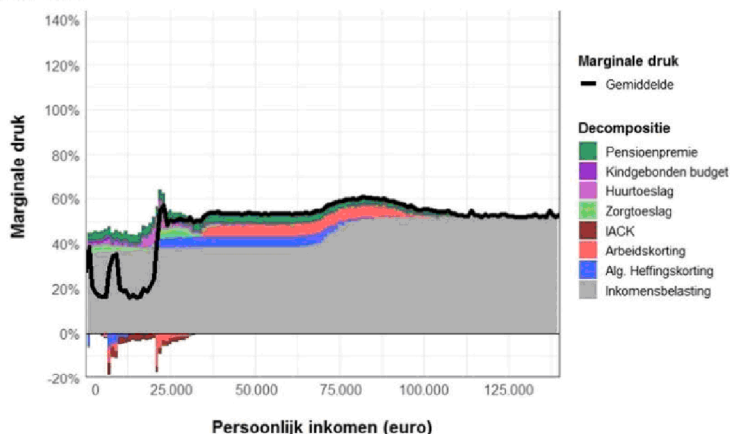
Met opmerkingen Nu iets over marginale druk gezegd bij ongewenste gedragseffecten. Kan hier m.i. wel weg. We doen er in de analyse verder ook niks mee.

Met opmerkingen toegenomen tov wat?

Met opmerkingen Dit is vanaf 2020 en geldt alleen voor paren.

Met opmerkingen Is dat zo? Dat had ik niet verwacht. Waardoor komt dit?

Figuur 7: Gemiddelde marginale druk en decompositie gemiddelde marginale druk voor 2019



2.92.7 Uitvoering toeslagen

In 2003 besloot het kabinet Balkenende II tot een stroomlijning van inkomensafhankelijke regelingen van het Rijk. Dit moest leiden tot meer transparantie voor de burger, vermindering van uitvoeringskosten en een effectieve aanpak van de armoedeval. Tevens werd besloten tot het inrichten van een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie voor de uitvoering van de bestaande en beoogde inkomensafhankelijke regelingen. Als gevolg van deze besluiten werden in 2005 de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ingevoerd en de organisatie Belastingdienst/Toeslagen opgericht.

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

De uitvoering van de toeslagen door Belastingdienst/Toeslagen heeft in de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt van een reactieve naar een meer proactieve aanpak. Bij de invoering van het toeslagenstelsel stond de snelle uitbetaling aan de burger centraal (2006-2011). Een belangrijk onderdeel daarvan was de lancering van een nieuw ICT-systeem in 2012 waaraan het burgerportaal "mijntoeslagen" is gekoppeld. Het toezicht werd achteraf uitgevoerd.

Naar aanleiding van een aantal spraakmakende fraudegevallen is ingezet op het aanpakken van fraude (2012-2016). Er werden aanvullende wettelijke maatregelen genomen om misbruik en fraude te voorkomen. Het zwaartepunt van het toezicht verschoof naar meer toezicht bij de aanvraag en controle tijdens de looptijd van de toeslag. Als gevolg van specifieke anti-fraudemaatregelen worden jaarlijks ca

100.000 toekenningen handmatig beoordeeld, waarvan circa twee derde leidt tot correctie (0,8% van het aantal toekenningen). Per jaar levert dat ca €30 miljoen op aan voorkomen uitbetalingen. Dat is 0,25% van de totaalbedrag aan uitgekeerde toeslagen. Dit laat zien dat het aandeel burgers dat doelbewust fouten maakt in de aanvraag of bij het doorgeven van wijzigingen laag ligt. Desalniettemin is de maatschappelijke impact van fraude groot en uitvoerders worden hier scherp afgerekend. In combinatie met de druk om 'snel' uit te keren leidt dat eerder tot dienstverlening gebaseerd op wantrouwen-rechtmatigheid dan op vertrouwenrechtvaardigheid.

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

- Bij het automatisch continueren van toeslagen naar een volgend jaar wordt sinds 2016 niet langer uitsluitend het door de burger geschatte inkomen opgehoogd met een indexatie, maar wordt uitgegaan van het bij de Belastingdienst laatst bekende inkomen (t-1) als dit beschikbaar is en een betere indicatie lijkt te geven van de indexerings.⁸ Vanaf 2017 wordt dit laatst bekende inkomen opgehoogd met een indexatie.
- De Belastingdienst/Toeslagen attendeert burgers proactief bij bepaalde levensgebeurtenissen op de gevolgen daarvan voor de toeslagen. Zo krijgen ouders met kinderopvangtoeslag rond de vierde verjaardag van hun kind bericht dat de toeslag mogelijk moet worden aangepast vanwege overgang van dagopvang naar bso.
- De Belastingdienst/Toeslagen maakt in toenemende mate gebruik van informatie van derden om gericht te kunnen volgen of de toeslag in lijn is met het verwachte gebruik of het verwachte inkomen. Bij afwijkingen worden burgers geattendeerd of worden gegevens door Belastingdienst/Toeslagen tussentijds bijgesteld.
- Voor huishoudens die een kind krijgen en een of meerdere toeslagen ontvangen wordt ambtshalve het kindgebonden budget toegekend.

De effecten van veel van deze maatregelen zullen overigens pas in 2019 en 2020 zichtbaar worden. De Belastingdienst/Toeslagen wil de komende jaren de proactieve dienstverlening verder uitbreiden aan de hand van de mogelijkheden van data analyse en structurele koppeling van data, bijvoorbeeld gegevens van kinderopvangorganisaties over het aantal opvanguren. Hierbij heeft zij uiteraard aandacht voor de privacy wetgeving.

2.9.12.7.1 Klanttevredenheid dienstverlening Belastingdienst/Toeslagen

Uit de jaarlijkse Fiscale monitor blijkt dat toeslagengerechtigden over het algemeen tevreden zijn met de dienstverlening en de communicatie van Belastingdienst/Toeslagen⁹. Het stelsel leverde bij de introductie veel klachten op, tot wel 12.000 in 2007 maar deze zijn in de loop van de jaren afgenomen naar 2800 in 2018. De versterking van het toezicht en de invoering van de anti-fraudemaatregelen veroorzaakten in 2013 en 2014 een piek in de telefonie, ruim 5

⁸ Dit doet de Belastingdienst alleen indien dit inkomen beschikbaar is en een betere indicatie lijkt te geven van de indexerings. Voor 2016 zijn de inkomens die bestonden uit een (voorgaande) schatting van de burger niet geïndexeerd. Dit leidde tot een toename van de kleine terugvorderingen bij DT. Vanaf toeslagjaar 2017 worden de toetsinginkomens die bestaan uit een (eerdere) schatting van de burger ook weer geïndexeerd.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 935, nr 36, d.d. 15 december 2016

Met opmerkingen Wat zijn de kosten om alle fraude te voorkomen?

Met opmerkingen Dit roept aantal vragen op:
 - Worden deze 100.000 toekenningen ad random geselecteerd of op basis van risicomodel?
 - 2/3 van de 100.000 leidt tot correctie: is dit zowel opwaarts als neerwaarts en is dan sprake van per saldo 30 mln voorkomen uitbetalingen?
 - Kun je wel de conclusie trekken dat het gaat om 0,8% van het aantal toekenningen/0,25% totaalbedrag als dit alleen gebaseerd is op de steekproef van 100.000.

Met opmerkingen Is dit al besloten?

miljoen telefoontjes, en het aantal bezwaren (90.000), maar ook dit is inmiddels in rustiger vaarwater met 2,8 miljoen telefoontjes en 30.000 bezwaren.

2.9.22.7.2 Uitvoeringskosten

Er werken circa 1.500 fte aan de uitvoering van de toeslagen, 900 hiervan werken bij de Belastingdienst/Toeslagen en de rest in de Belastingdienst brede massale processen. De structurele jaarlijkse uitvoeringskosten bedragen €242 miljoen: (2016). De dienst geeft jaarlijks ruim 7 miljoen beschikkingen af. De uitvoeringskosten per beschikking wisselen per toeslag en zijn afhankelijk van de complexiteit van de betreffende toeslag.

Tabel 23: Uitvoeringskosten toeslagen (€ in mln.)

Toeslag	Structureel	Aantal beschikkingen	Gem. kosten per beschikking
Zorgtoeslag	€68	4,6 mln	€16
Huurttoeslag	€85	1,4 mln	€64
Kinderopvangtoeslag	€69	0,5 mln	€145
Kindgebonden budget	€20	0,8 mln	€25
Totaal	€242	7,3 mln	

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

Met opmerkingen : Inning / invordering? beitel? noemen we dat massale processen?

Met opmerkingen : In tabel 1.1 was het 4,4mln?

Met opmerkingen : In tabel 1.1 725.000?

Met opmerkingen : Is dat inclusief alle kosten om fraude te achterhalen? En zijn er inmiddels recentere gegevens bekend?

Met opmerkingen : Werkgroep: wat is voor standaard werk en wat voor maatwerk? Vb verbeteringen KOT vraagt 70 FTE extra,

3

Gedraginszichten voor toeslagen

3.1

Algemene gedraginszichten

Het toeslagenstelsel is zo vorm gegeven dat de overheid de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van de juiste informatie bij de burger neergelegd heeft.¹⁰ De gedachte hierachter is dat burgers het beste op de hoogte zijn van hun eigen actuele situatie. Het toeslagenstelsel doet daarmee een beroep op het denk- en doenvermogen van mensen. Denkvermogen is het 'weten en beredeneren' en doenvermogen het 'actie ondernemen'. In het toeslagenstelsel moeten burgers bijvoorbeeld weten dat een toeslag bestaat en wat de criteria zijn (denkvermogen) en een handeling verrichten om de toeslag aan te vragen¹¹, als de burger recht op een toeslag heeft (doenvermogen). Denk- en doenvermogen kennen dus een samenhang. Als immers een toeslag bij een rechthebbende burger onbekend is, dan zal deze burger ook geen toeslag aanvragen.

Een cruciaal inzicht uit de WRR-studie 'Weten is nog geen doen' is dat de omzetting van weten in doen niet in alle omstandigheden voor iedereen is weggelegd. Met name als het leven tegenzit en levensgebeurtenissen leiden tot stress en mentale belasting. Dat leidt bijvoorbeeld tot schuldenproblematiek, als mensen enveloppes niet meer openmaken terwijl de rekeningen verhoogd worden met incassokosten en boetes. Dit kan iedereen (ook hoog opgeleiden of hoge inkomens) overkomen. Het doenvermogen is daarbij beperkt te trainen. Niet alleen overtuigingen of weten is van belang, maar burgers moeten ook daadwerkelijk in actie komen. Dat blijkt samen te hangen met persoonlijkheidskenmerken, die reeds bij geboorte aanwezig zijn. Deze zijn lastig te beïnvloeden. De RVS (2017) pleit dan ook voor eenvoudige en laagdrempelige regelingen.

Een ander inzicht uit de gedragswetenschappen is dat de mens op een systematische manier afwijkt van een rationeel wezen (homo economicus). Volgens Kahneman (2012) hebben mensen twee 'systemen' om problemen op te lossen. Eén systeem is gericht op emotie en intuïtie, het ander systeem is gericht op logica en rationaliteit. Een rationeel wezen zou elke beslissing in het leven beredeneren. Maar mensen maken vaak ook keuzes op basis van intuïtie of vuistregels. Dat is immers sneller. Als keuzes complex worden ervaren of er zijn veel keuzes mogelijk (keuzestress), dan hebben mensen eerder de neiging om het probleem bijvoorbeeld op te lossen met een vuistregel, vooral als die in het verleden succesvol bleek te zijn.

3.2

Relevantie van gedraginszichten voor toeslagen

De complexiteit van het huidige toeslagenstelsel botst met het principe van procedure rechtvaardigheid. Als mensen een procedure als rechtvaardig beschouwen, dan accepteren ze sneller de uitkomst. Dat is ook het geval als de uitkomst in hun nadeel is. Met een complex stelsel is de procedure moeilijker te doorgronden en daarmee moeilijker in te schatten of de uitkomst rechtvaardig is. De huidige complexiteit leidt tot onduidelijkheid bij mensen over het recht op een toeslag en tot vragen zijn als: "Krijg ik wel, waar ik recht op heb?". Dat leidt kan

¹⁰ Tegenover die verantwoordelijkheid staan financiële tegemoetkomingen, die op een correcte manier verstrekt moeten worden.

¹¹ De WKB kent hierop een uitzondering. Ouders die al recht hebben op een andere toeslag en recht hebben op Kinderbijslag krijgen automatisch WKB uitbetaald als ze daarvoor in aanmerking komen.

Met opmerkingen

Opmerkingen

Werkgroep:

- Stress leidt tot korte termijn denken en dat leidt weer tot stress
- Her en der voorzigtiger formuleren
- Vanuit burgerperspectief: waar loopt ie tegenaan?

leiden tot twijfels en test kan daarmee mogelijk het draagvlak voor het toeslagstelsel aantasten.

De complexiteit van het stelsel van toeslagen kan niet alleen leiden tot vragen over rechtvaardigheid, maar vergroot ook het probleem van niet-handelen. Men blijft als het ware hangen in de bestaande situatie. Dat niet-handelen en de bestaande situatie als uitgangspunt gaan beschouwen, kan leiden tot de volgende voorbeelden van inzichten uit de gedragswetenschappen die mogelijk een rol spelen bij toeslagen: uitstelgedrag, belang van een standaard ('default'), verliesaversie en onzekerheidsaversie. Dit is overigens puur een theoretische beschrijving van de mogelijke relevantie van gedragsinzichten op het gebied van de toeslagen. Deze inzichten zijn niet empirisch getoetst op de toeslagenpopulatie.

Het eerste inzicht **uitstelgedrag** komt veel voor. Concreet voorbeelden zijn rokers, die zich elk jaar opnieuw voornemen te stoppen met roken of mensen, die een abonnement op de sportschool hebben zonder dat ze (nog) gaan sporten (Dellavigna en Malmendier, 2012). Uitstelgedrag komt vaak voor in situaties waarin de kosten voor de baat uitgaan. Het kost in het heden duidelijk moeite om te stoppen met roken, terwijl de onzekere beloning (mogelijke gezondheidswinst) in de toekomst ligt.¹²

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

Uitstelgedrag kan een verklaring vormen voor het niet-gebruik van toeslagen, maar hoeft niet per se een probleem te zijn. Het is namelijk mogelijk om tot ongeveer negen maanden na aflopen van het jaar nog steeds een toeslag aan te vragen. Zo kan tot en met 1 september 2019 toeslag aangevraagd worden over heel 2018. De kinderopvangtoeslag is een uitzondering. Die toeslag moet binnen 3 maanden na aanvang van de kinderopvang aangevraagd zijn, anders kan een deel van de toeslag misgelopen worden.

Uitstelgedrag bij het doorgeven van wijzigingen in de toeslag kan wel problematisch zijn. Mogelijkerwijs gaat het namelijk om veel geld. Stel dat levensgebeurtenissen ertoe leiden dat het recht op een toeslag vervalt, zal elke maand uitstel betekenen dat een maand toeslag terugbetaald moet worden. Een maandvoorschot kan hoog zijn. Deze zal dan later terugbetaald moeten worden. Dat werkt terugvorderingen van een te hoog toeslagvoorschot aan de burger in de hand.

Het is de vraag in hoeverre de attenderingsacties (zie 2.6) van de Belastingdienst/Toeslagen alle toeslaggerechtigden aanzetten tot handelen. De WRR signaleerde namelijk dat meer informatieverstrekking niet alle burgers aanzet tot handelen omdat in actie komen ook samenhangt met de niet-cognitieve vermogens, die lastig te beïnvloeden zijn.

¹² Voor de nadruk op het heden ten koste van de toekomst wordt hier in de context van toeslagen uitstelgedrag gebruikt. Andere kenmerkende begrippen uit de gedragswetenschappen, die hier mee samenhangen, zijn 'present bias' (nadruk op het heden) en 'hyperbolisch verdisconteren'.

Met opmerkingen : Zou je hier concreet moeten noemen dat er signalen zijn dat vanwege deze onzekerheidsaversie mensen liever kiezen voor een vast laag inkomen bij de bijstand tegenover een mogelijk hoger maar onzeker inkomen uit (flexibele) arbeid

Met opmerkingen Opm werkgroep: niet het beste voorbeeld.

Met opmerkingen : Het hoeft geen probleem te zijn in de zin dat mensen uiteindelijk krijgen waar ze recht op hebben, maar in de tussenliggende periode hebben ze het mogelijk onnodig krap

Het tweede voorbeeld is **het belang van een standaard ('default')**. Een aangevraagde toeslag kan gaan fungeren als een standaard en beïnvloedt daarmee het keuzegedrag van mensen. Als mensen een bewuste keuze maken, is het startpunt irrelevant. In de praktijk blijken veel mensen die keuze te maken (bewust of onbewust) die reeds staat 'aangevinkt'. Zo kennen landen, waarbij de standaardkeuze is om orgaandonor te zijn, meer orgaandonoren dan landen, waarbij de standaardkeuze is om geen orgaandonor te zijn (Johnson en Goldstein, 2003).

De standaardkeuze kan mogelijk ten dele verklaren waarom sprake is van niet-gebruik bij de toeslagen. De burger moet de toeslag namelijk zelf aanvragen. Daarnaast leidt bijvoorbeeld een belastingaangifte met een relatief laag verzamelinkomen niet tot een proactieve benadering door de Belastingdienst om de belastingplichtige te wijzen op de mogelijkheid om een toeslag aan te vragen. De niet-gebruikende toeslaggerechtigde zal het niet hebben van een toeslag als de standaard ervaren. In het bijzonder geldt dit als het verzamelinkomen net onder de toeslaggrens valt door aftrekposten, zoals de hypotheekrente-aftrek.

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

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

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

Het vierde inzicht is dat mensen niet van **onzekerheid** houden. Ze geven de voorkeur aan een zeker bedrag boven een onzeker bedrag. Dat geldt nog steeds als

Met opmerkingen [] Ik weet niet of ik dit helemaal volg in relatie tot de toeslagen. Een standaardoptie heeft volgens mij betrekking tot het 'sturen' van een goede keuze. Als een burger niet weet dat hij recht heeft op een toeslag, ervaart hij überhaupt geen keuze.

het zekere bedrag binnen bepaalde grenzen lager is dan de verwachtingswaarde van het onzekere bedrag. De mate van risico-aversie van een persoon bepaalt hoe groot deze marge is. Dat zou ook kunnen verklaren, waarom mensen liever een lagere vaste uitkering hebben dan een wisselend arbeidsinkomen.

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

3.3

Lessen voor toeslagen uit gedragsinzichten

Samengevat is het dus niet vanzelfsprekend dat mensen in actie komen om relevante wijzigingen voor de toeslagen door te geven. Dan gaat het zowel om (kleine) mutaties van het inkomen als bij levensgebeurtenissen. Juist bij levensgebeurtenissen kunnen de gevolgen groot zijn. Als daarbovenop het toelagstelsel als complex wordt ervaren, vermindert dit het handelsspectief nog verder. Ook vergroot de complexiteit het gevoel van willekeur en vermindert daarmee het gevoel van rechtvaardigheid. Dat kan ook de bereid tot het nemen van actie van mensen verminderen.

Naast de inzichten uit de literatuur over gedragswetenschap zijn er door de werkgroep en het secretariaat gesprekken gevoerd met vele deskundigen en stakeholders¹³. Deze gecombineerde inzichten zijn in dit rapport verwerkt en hebben geleid tot een aantal lessen met betrekking tot het toeslagenstelsel die meegenomen worden in de uitwerking van beleidsvarianten. Uiteraard zijn er ook consequenties verbonden aan de lessen en deze zullen bij de beleidsvarianten inzichtelijk gemaakt worden.

1. Zorg voor een systeem met meer zekerheid. Mensen houden van zekerheid.
2. Zorg voor een systeem waarbij mensen zo min mogelijk zelf in actie hoeven te komen maar wel hun eendoordeel moeten leveren. Mensen komen niet snel in actie en maken fouten.
3. Zorg voor een systeem (inclusief terugbetalingssysteem) waarin je verstandige standaardopties inbouwt (die de kans op terugvorderingen verminderen). Mensen leven in het nu.
4. Zorg voor een actuele en gedeelde informatiepositie tussen burger en Belastingdienst/Toeslagen en snelle feedback. Dit verhoogt de zelfwerkzaamheid van burgers.
5. Ga ervan uit dat ook na vereenvoudigingen het stelsel voor een grote groep burgers nog steeds complex zal zijn. Voor het ondersteunen van niet-financieel vaardige burgers zijn dan ook andere initiatieven nodig om problematische schuldsituaties te vermijden.

Met opmerkingen Vraag is dan wel of de mensen in staat zijn een eendoordeel te geven als ze bij de toestandkoming niet betrokken zijn.

Met opmerkingen Deze twee zijn wel erg stellig geformuleerd. Volgens mij kun je deze juist meer nuanceren ook als je kijkt naar de vier assen.

Met opmerkingen Hierbij zou je dus kunnen zeggen dat t-2 niet aan bijdraagt omdat deze niet bij de actualiteiten aansluit.

¹³ Op 21 feb 2019 was een rondetafel met [redacted] en [redacted] (WRR). Verder is gesproken met de WRR, de Ombudsman, de Algemene Rekenkamer, VNG, G40, G4, Divosa, Wizer in geldzaken, [redacted] en gedrags experts bij de Belastingdienst/Toeslagen.

6. Ga ervan uit dat er altijd een kleine groep is die misbruik wil maken van de regelingen. Zorg daarom voor een systeem dat de kans op fouten zo klein mogelijk maakt, het burgers makkelijk maakt het juiste te doen, maar ook door het toezicht hierop af te stemmen.

4 Analyse terugvorderingen en nabetalings

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

De analyse die de IBO werkgroep heeft uitgevoerd is gebaseerd op gegevens van de Belastingdienst/Toeslagen over de terugvorderingen en nabetalings bij definitieve toekenning. Dit betroffen twee derde van alle terugvorderingsbeschikkingen. Daarnaast zijn er nog tussentijdse beschikkingen, merendeel het gevolg van doorgegeven wijzigingen door burgers. Omdat we alleen gedetailleerde cijfers over aard en omvang van de beschikkingen bij definitieve toekenning hebben, gaan we in het vervolg van dit hoofdstuk uit van deze gegevens en blijven de tussentijdse beschikkingen buiten beschouwing. Waar relevant worden inzichten van de Algemene Rekenkamer over deze tussentijdse beschikkingen wel benoemd.

Algemene Rekenkamer onderzoek naar "Toeslagschulden"
De Algemene Rekenkamer heeft in 2018/2019 onderzoek gedaan naar "toeslagschulden," waarbij elke neerwaartse bijstelling van het toeslagrecht wordt gedefinieerd als toeslagschuld. In de zeer rijke dataset¹⁴ van die de ARK heeft geconstrueerd op basis van gegevens van het Landelijk Incasso Centrum zijn op huishoudniveau alle tussentijdse negatieve-neerwaartse mutaties in de toeslag gedurende een periode van 5 jaar vastgesteld. In dit IBO is gefocust op de totale correcties-bijstellingen (zowel bijstellingen omlaag als omhoog) bij de definitieve beschikking over de 2016, per toeslag, naar oorzaak. Daarbij is ook gekeken naar niet-gebruik van toeslagen. De data zijn daardoor niet 1 op 1 vergelijkbaar, maar sluiten grotendeels op elkaar aan.

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

Vereffeningen kunnen ook problemen opleveren, met name bij de Kinderopvangtoeslag

Een belangrijke constatering uit het onderzoek van de ARK is dat een verlaging van het toeslagrecht, niet altijd leidt tot een terugvordering. Als gedurende het jaar al wordt vastgesteld dat het uitgekeerde voorschot te hoog is – bijvoorbeeld omdat een burger zelf een wijziging doorgeeft – treedt meestal een vereffening op. De nog

¹⁴ geconstrueerd op basis van gegevens van het Landelijk Incasso Centrum, de Belastingdienst en Belastingdienst / Toeslagen

Met opmerkingen volgens mij niet, alleen de bijstellingen in de gevallen waarin het reeds uitgekeerde voorschot groter was dan het bedrag van de nieuwe beschikking. (dus: terugbetalen)

Met opmerkingen dit is een AR-term, niet gangbaar: Als gedurende het jaar worden de nog uit te betalen maandelijkse voorschotbedragen verlaagd met in totaal het bedrag dat de burger over dat jaar moet terugbetalen.

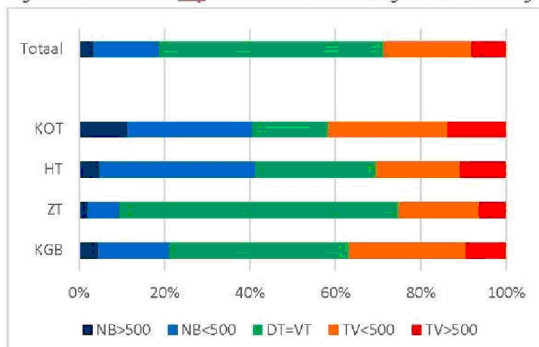
uit te keren toeslag wordt dan verlaagd met het bedrag wat een burger moet terugbetalen.

Voor de meeste toeslagen geldt dat het beeld bij vereffeningen niet heel anders is dan voor terugvorderingen, behalve voor de KOT: daar wordt niet 20%, maar 40% van de correcties vereffend en het doorsnee bedrag van een vereffening is bijna 3x zo hoog als bij een terugvordering. Waar de burger bij een terugvordering standaard de mogelijkheid heeft om te kiezen voor een betaaltermijn van 24 maanden, vindt een vereffening plaats met de nog uit te keren voorschotten binnen het jaar. Dat kan er toe leiden dat burgers enkele maanden geen of veel minder toeslag ontvangen terwijl de vaste kosten wel doorlopen. In veel opzichten is zo'n automatische correctie prettig voor burgers (vergt weinig handelingen), maar als het tot acute betalingsproblemen leidt dan zou het de voorkeur hebben om ook hier een langere 'verrekentermijn' mogelijk te maken.

4.1 Omvang terugvorderingen en nabetalingen

4.1.1 Bijna de helft van het aantal voorlopige toekenningen leidt tot een correctie achteraf. Jaarlijks wordt voor circa €12 miljard aan toeslagen uitgekeerd. Uit de data analyse¹⁵ blijkt dat in 2016 ca. € 1,6 miljard werd teruggevorderd (ofwel 13% van de uitgaven). Het aantal toekenningen in 2016 is 8 mln. Van deze toekenningen wordt 47% bij definitieve vaststelling naar boven of beneden bijgesteld. Voor de toeslagen in het afbouwtraject is dit xx%. Dit betrof 2,3 miljoen terugvorderingen en 1,5 miljoen nabetalingen. Figuur 8 hieronder laat de verhouding tussen het aantal correcte beschikkingen zonder correcties bij terugvordering of nabetaling bij definitieve toekennen² (groen) en het aantal bijstellingen (boven en onder €500) zien per toeslag. Vergelijken met het ARK onderzoek lijkt de hoogte van tussentijdse vorderingen niet sterk af te wijken ten opzichte van de vorderingen bij definitieve toekenning.

Figuur 8: Correcties bij definitieve toekenningen naar toeslag



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

¹⁵ op basis van gegevens van de Belastingdienst/Toeslagen

Met opmerkingen Waarom is dit eigenlijk?

Met opmerkingen dit wil ik nog even navragen om uit te sluiten dat per ongeluk de bijstelling van het voorschot over nog komende maanden (op basis van de nieuwe situatie, dus niet ter verrekening van een reeds te hoog uitbetaald voorschot) wordt meegerekend.

Met opmerkingen Dit is een belangrijke constatering die veel mensen in problemen kan brengen.

Met opmerkingen De bruto uitgaven, incl nabetalen, zijn hoger. Bruto uitgaven x € 1.000, per kalenderjaar
2016 - 13.303.957
2017 - 13.579.976
2018 - 14.311.703

Met opmerkingen 12% (1,6 mrd / 13,3 mrd)
of je moet ook het bedrag aan nabetalen noemen

Met opmerkingen ik stel voor deze zin van niet over te nemen, komt later uitgebreid terug.

Met opmerkingen wat staat hier?

Het aandeel bijstellingen in de verschillende toeslagen hangt vrijwel 1 op 1 samen met het aandeel huishoudens boven het afbouwpunt van de toeslag. Huishoudens met een inkomen in het afbouwtraject van de toeslag, krijgen vrijwel zeker te maken met een correctie. Dat komt door de sterke inkomensafhankelijkheid van de toeslagen. Bij de huurtoeslag is dat het meest extreem: daar leidt elke €10 extra inkomen tot een terugvordering van €3. De afbouw begint bovendien al voor WML, waardoor mensen die aan het werk gaan vanuit een uitkering direct met een forse korting van hun toeslag te maken krijgen. Omdat vrijwel elke huurtoeslag ontvanger ook zorgtoeslag ontvangt, loopt het verlies aan toeslaguitkeringen boven WML zeer snel op.

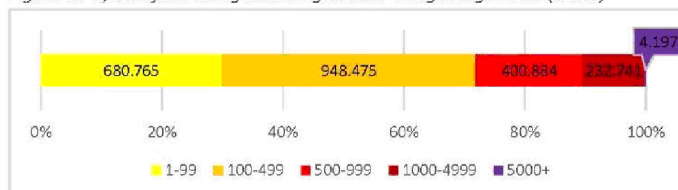
Bij de huurtoeslag valt ook het hoge aandeel nabetalingen op. Dat hangt samen met de huurverhoging in juli. Over de tweede helft van het jaar stijgt het recht op toeslag als de huur omhoog gaat, maar de Belastingdienst/Toeslagen verrekent dat pas bij de definitieve toekenning. In algemene zin zien we dat het aandeel bijstellingen in de toeslagen met meer complexe grondslagen hoger ligt. Dat geldt voor de huurtoeslag maar nog meer voor de kinderopvangtoeslag, waar naast inkomen ook het aantal opvanguren en de tarieven, en de gewerkte uren een rol spelen. Deze toeslagen vergen daarom specifieke aandacht.

4.1.2

Meeste terugvorderingen tussen €100 en €500

Als we kijken naar de hoogte van de terugvorderingen dan zien we dat 30% van de vorderingen lager is dan €100. 72% Van de terugvorderingen blijft onder de €500. 28% van de terugvorderingen is hoger dan €500. Alleen bij de KOT (2%) en het WKB (0,1%) komen terugvorderingen van meer dan €5.000 voor.

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



4.1.3

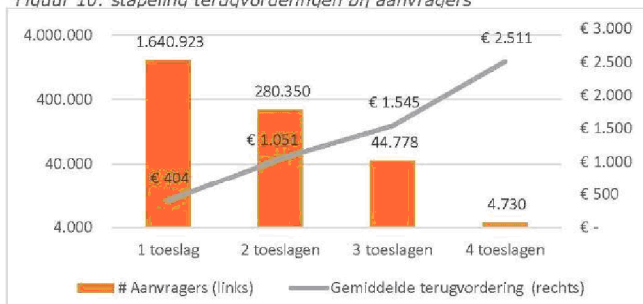
Stapelning van toeslagen leidt tot hoge terugvordering bij huishoudens

Een individuele terugvordering kan hoog zijn voor een huishouden, maar huishoudens die meerdere toeslagen ontvangen kunnen ook te maken krijgen met een samenloop van terugvorderingen. Zeker als het een afwijking van het inkomen betreft, zal dit veelal doorwerken in alle toeslagen. In Figuur 10 is daarom in beeld gebracht hoe terugvorderingen stapelen bij huishoudens¹⁶ (en wat dit betekent voor het gemiddelde terugvorderingsbedrag).

¹⁶ Strikt genomen betreft het een stapeling bij aanvragers. Indien in een huishouden verschillende toeslagen worden aangevraagd door diverse huishoudleden, dan onderschatten we mogelijk de stapeling.

Met opmerkingen Voor de KOT kan ik dat begrijpen, maar hoe komen deze hoge terugvorderingen ook bij de WKB, dan gaat het al snel om de ALO-kop.

Figuur 10: stapeling terugvorderingen bij aanvragers



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

4.1.4

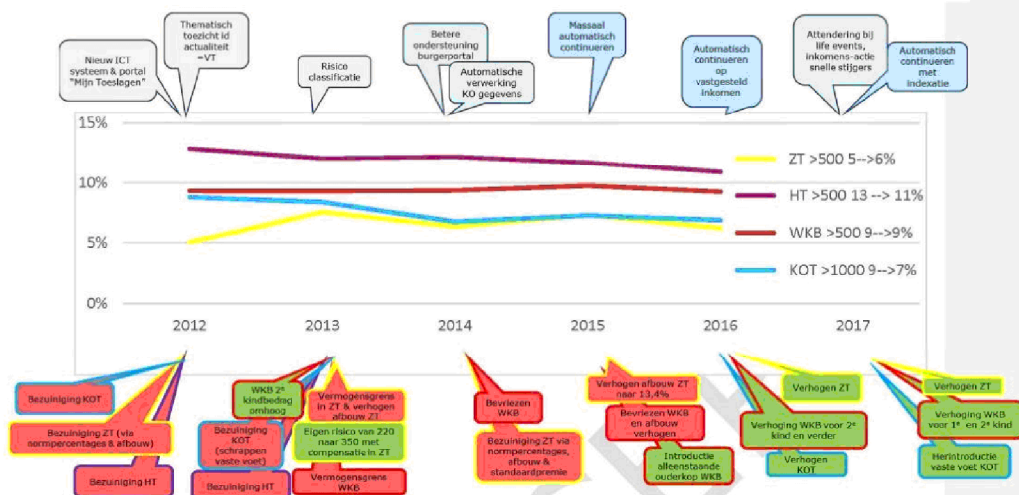
Veelvuldige beleidswijzigingen instabiliteit van beleid heeft hebben invloed op
aandeel en hoogte van terugvorderingen

2016 was geen uitzonderlijk jaar qua omvang van de terugvorderingen en nabetalingen. Afgelopen jaren heeft de Belastingdienst/Toeslagen maatregelen getroffen om het aantal bijstellingen te laten dalen. Maar tegelijkertijd zijn er ook bij de verschillende toeslagen forse-veelvuldig beleidsaanpassingen doorgevoerd die invloed hebben op het aantal en de hoogte van terugvorderingen en nabetalingen (doordat er meer mensen in het afbouwtraject terecht zijn gekomen of doordat de toeslag inkomensafhankelijker is geworden). Per saldo is er over de periode 2012-2017 ca. €2,3 mld bezuinigd op de toeslagen en vervolgens weer €4,1 mld geïntensiveerd. Mede door de veelvuldige beleidswijzigingen Daardoor is er in de jaren 2012 - 2016 niet te spreken over een duidelijk dalende trend in het aantal terugvorderingen en nabetalingen. Zie ook Figuur 11.

Met opmerkingen

Update naar 2017

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



4.2 Verklaringen terugvorderingen en nabetalingsen

4.2.1

Doorgeven van wijzigingen lukt niet altijd tijdig

Terugvorderingen en nabetaalingen ontstaan **dus** omdat er wijzigingen optreden ten opzichte van de verstrekte gegevens bij de aanvraag. Het is de eigen verantwoordelijkheid van toeslagontvangers om deze gegevens tijdig te wijzigen bij de Belastingdienst/Toeslagen. Zelfs wanneer een toeslaggerechtigde wijzigingen vrijwel direct doorgeeft, kunnen vorderingen van de Belastingdienst op de toeslaggerechtigde ontstaan. Het voorschot voor een maand wordt namelijk aan het eind van de voorafgaande maand aan de toeslaggerechtigde overgemaakt en ca twee weken daarvoor klaargezet in de systemen. Bovendien kost het verwerken van een aanpassing door de Belastingdienst/Toeslagen tijd. Idealiter zou de toeslag gerechtigde een wijziging dus twee maanden van tevoren doorgeven, dat gebeurt in de praktijk echter niet altijd (tijdig). Dit heeft verschillende oorzaken. Men weet niet vroegtijdig dat of welke wijziging optreedt, of men realiseert zich niet dat een wijziging doorgegeven moet worden. En als men weet dat een wijziging doorgegeven kan worden, kan het doenvermogen al dan niet tijdelijk beperkt zijn.

In situaties van financiële stress ontstaat vaak een korte termijnfocus bij mensen. Dit kan ertoe leiden dat mensen hun toeslag maximaliseren en het jaarinkomen te laag inschatten. Dit is vooral bij de groep met een laag of wisselend inkomen onwenselijk, omdat vanwege de beperkte terugbetaalcapaciteit terugvorderingen voor die groep tot problemen kunnen leiden. Overigens zien we in de toeslagen juist ook mensen die risico avers zijn en hun inkomen hoger schatten of pas achteraf aanvragen, om terugvorderingen zo veel mogelijk te voorkomen.

Sommige wijzigingen hebben met terugwerkende kracht gevolgen. Als bijvoorbeeld twee ongehuwd samenwonenden een kind krijgen, dan worden ze met

Met opmerkingen ☐ Zoals vandaag ook besproken komen de nabetalings nauwelijks aan de orde.

terugwerkende kracht voor het gehele jaar als toeslagpartner aangemerkt terwijl ze eerder rechtmatig zorgtoeslag ontvingen als twee alleenstaanden. Hierdoor vermindert het zorgtoeslagbedrag voor het hele jaar. Dit levert in de praktijk onbegrip op. Vanuit het oogpunt van procedurale-rechtvaardigheid en proportionaliteit is het terugwerkende kracht principe lastig uit te leggen.

4.2.2

Terugvorderingen ontstaan meestal door inkomensstijging

In de meeste gevallen ontstaan terugvorderingen door een onjuiste inschatting of een niet doorgegeven wijziging van het huishoudinkomen. Bij de zorgtoeslag en kindgebonden budget is dit de oorzaak voor 97% van de terugvorderingen (bij de huurtoeslag is het 92%). Grofweg wordt de overige 3% van de aanpassingen veroorzaakt door het overschrijden van de vermogensgrens (bij de huurtoeslag komt daar nog 5% overig¹⁷ bij). Zie ook onderstaande figuren.

Voor de kinderopvangtoeslag is het beeld anders. Daar bepalen afwijkingen in de doorgegeven opvanguren en tarieven (25%); afwijking in de gewerkte uren (5%) en nihilstellingen (1%) ook een belangrijk deel van de terugvorderingen. Hier wordt in 4.2.3 op ingegaan.

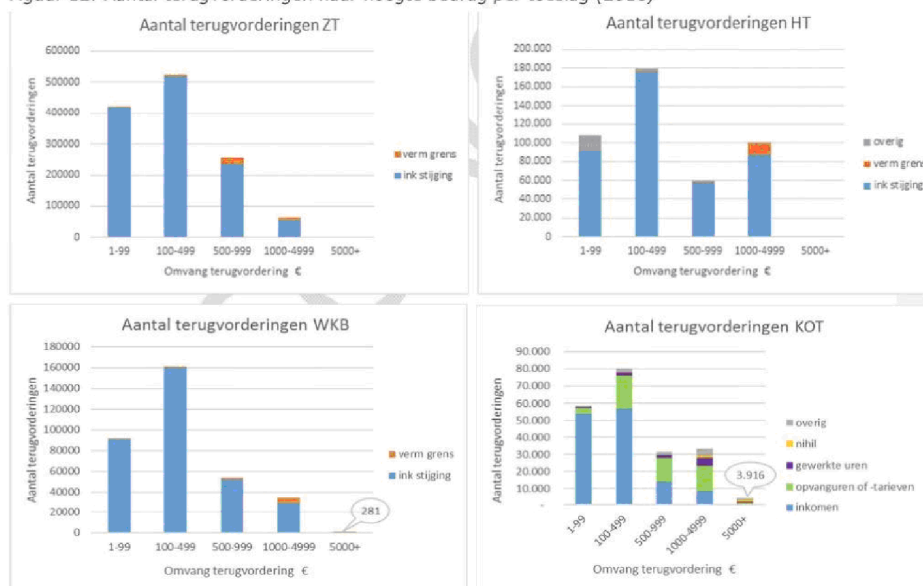
Met opmerkingen [] Mede door de casussen vraag ik me af of het mogelijk is om toeslagen meer op individueel niveau toe te kennen in plaats van huishoudniveau. Je moet uiteraard wel rekening houden met schaalvoordelen, maar zijn we hierin niet doorgeslagen?

Met opmerkingen [] is ook bedoeld dat dan beide inkomens meetellen voor het toetsingsinkomen?

inkomensgrens 2p hh is minder dan 2 x inkomensgrens 1 ph, zie ook <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privetoelagen/zorgtoeslag/voorwaarden/inkomen/hooft-van-mijn-inkomen>

Met opmerkingen [] bij tabel hieronder: het aantal terugvordering KOT >5000 is niet helemaal gelijk aan het aantal genoemd in 4.1.2

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



¹⁷ Dat betreft o.a. overschrijding van de huurgrens, onrechtmatige toekenningen, onzelfstandige wooneenheden en andere bijstellingen die niet aan inkomen of vermogen zijn toe te wijzen zoals een huurddaling.

Het is zowel voor burgers als voor de Belastingdienst/Toeslagen bijna onmogelijk om het jaarinkomen exact goed in te schatten. Dat komt door de gehanteerde definitie en omdat het jaarinkomen vooraf geschat moet worden. Alleen al een kleine aanpassing van de pensioenpremie kan een bijstelling in de definitieve toekenning veroorzaken vanwege de sterke inkomensafhankelijkheid en de lage drempels bij correctie van de toeslagen. Het schatten van het inkomen wordt verder nog bemoeilijkt doordat het gaat om een *jaarinkomen op huishoudniveau* (waarbij per toeslag *verschillende definities* van huishouden gelden). Bij de doorvertaling van een maandinkomen naar een jaarinkomen kan vakantiegeld of een 13^e maand makkelijk vergeten worden. Verder gaat het bij toeslagen niet om het bruto of netto inkomen, maar om het verzamelinkomen. Dit inkomensbegrip is voor veel mensen niet goed herkenbaar. Daar komt bij dat aftrekposten, zoals hypotheekrenteaftrek en zelfstandigenaftrek, niet voorkomen op de maandelijkse loonstrook, maar wel onderdeel zijn van het verzamelinkomen. De beschreven complexiteit gaat nog voorbij aan huishoudsituaties, waarin sprake is van een wisselend arbeidsinkomen door bijvoorbeeld flexibele dienstverbanden (bijvoorbeeld waarin het aantal gewerkte uren op weekbasis kan wisselen) of zelfstandigen met of zonder personeel. Dat vergroot de complexiteit nog meer.

De Belastingdienst past een indexatie toe op het jaarinkomen t-1 bij het automatisch continueren, maar deze systematiek is nog in ontwikkeling en zal de komende tijd worden verfijnd.

4.2.3

Hoge terugvorderingen vooral veroorzaakt door harde vermogensgrens en aanvullende grondslagen in de kinderopvang-, en huurtoeslag
Inkomensstijging mag dan de dominante oorzaak zijn van terugvorderingen, maar de gemiddelde hoogte van de terugvordering op inkomen is veel lager dan de terugvorderingen die veroorzaakt worden door afwijkingen in andere grondslagen. Dat wordt duidelijk uit onderstaande figuren. Afhankelijk van de toeslag valt 70-80% van de terugvorderingen op inkomen onder de grens van €500. Het gemiddelde bedrag ligt met €310 het laagst voor de kinderopvangtoeslag (de minst inkomensafhankelijke toeslag) en het hoogst voor de huurtoeslag (€632). Het overschrijden van de vermogensgrenzen en huurgrens leidt in meer dan 80% van de gevallen tot een terugvordering van boven de €500 (de gemiddelde vordering loopt op van ca €1000 tot ruim €2300). Bij de kinderopvangtoeslag leiden ook terugvorderingen op opvanguren (gem ca €1000) en gewerkte uren (gem ca €1900) tot zeer hoge terugvorderingen. Nihil stellingen leiden zelfs tot terugvorderingen van gemiddeld €5.400.

De categorie nihil stelling betreft toeslagen die volledig teruggevorderd worden omdat er om diverse redenen *geen recht* op toeslagen was (bijv. gestopt met kinderopvang) of omdat de *bijbehorende betalingen van de eigen bijdrage aan de instellingen niet voldaan is*. Het betalen van een eigen bijdrage is een voorwaarde voor het recht op toeslagen. Als de burger de eigen bijdrage (deels) niet heeft betaald aan de kinderopvanginstelling, niet aantoonbaar huur betaalt of niet langer zorgverzekerd is, wordt de toeslag in zijn geheel teruggevorderd. Specifiek ten aanzien van de kinderopvangtoeslag geldt dat ~~ook~~ als maar een klein deel niet betaald is, wordt de toeslag over een volledig jaar wordt teruggevorderd. Het gaat om zeer kleine aantallen die dit treft (ca 2800 mensen = 1% van de terugvorderingen bij de KOT (Onder doelgroepen¹⁸ ligt dit aandeel op 7%), maar de

¹⁸ Doelgroepen zijn ouders die niet werken en wel gebruik maken van kinderopvang omdat ze studeren of in een re-integratietraject zitten. Als doelgroeper hebben zij ook recht op kinderopvangtoeslag.

Met opmerkingen ☐ nuanceren!
voor de toeslagontvangers die géén aangifte IH doen is het toetsingsinkomen het belastbaar jaarloon. (en daar spelen aftrekposten dus geen rol)

overigens niet alleen aftrekposten maar ook eigen woningforfait, inkomen uit aanmerkelijk belang en het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen.

Met opmerkingen ☐ : Zou dit niet zo zeggen. Er is geen harde afbouwgrens, maar wel degelijk inkomensafhankelijk.

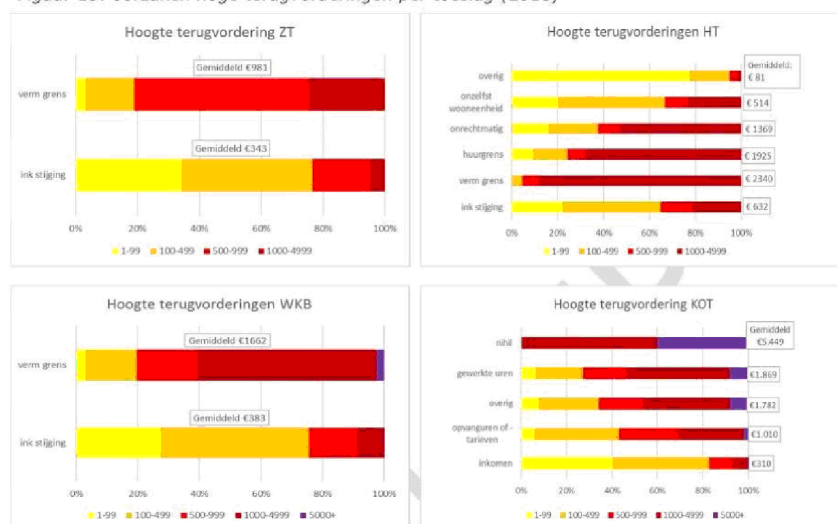
Met opmerkingen ☐ Gaat dit dan ook weer met terugwerkende kracht voor een heel jaar?

Met opmerkingen ☐ formulering rond 'eigen bijdrage' is formeel niet juist: omdat de aanvrager de kosten van opvang waarvoor kinderopvangtoeslag aangevraagd is, niet (volledig) voldaan heeft.

geldt ook voor volgende zinnen

terugvorderingen zijn wel dusdanig hoog dat ze snel tot betalingsproblemen kunnen leiden. Vanuit het oogpunt van procedurele rechtvaardigheid is het lastig uit te leggen dat mensen over het hele jaar hun recht verliezen als ze eenmalig de eigen bijdrage aan de kinderopvang niet hebben voldaan.

Figuur 13: oorzaken hoge terugvorderingen per toeslag (2016)



Met opmerkingen Ook al is het aandeel klein, dit is een erg hard systeem. Ik begrijp dat het wordt aangepast. Maar dat blijkt niet uit deze tekst.

Met opmerkingen zie hiervoor, formulering niet correct

4.3 Lessen uit analyse terugvorderingen en nabetalings

Aan de grote aantallen terugvorderingen en nabetalings liggen systeemkeuzes ten grondslag. De omvang van het aantal terugvorderingen en nabetalings is een direct gevolg van de keuze voor gerichtheid van het stelsel. Die grote gerichtheid uit zich in een ingewikkeld systeem met een sterke inkomensafhankelijkheid en tal van aanvullende grondslagen. Aanvragers met een inkomen rond of boven de afbouwgrens hebben daardoor een zeer grote kans op een bijstelling van hun toeslag. De beleidsinzet is daarbij allerminst consistent geweest, wat invloed heeft gehad op de omvang en hoogte van correcties.

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

Het wrange is dat terugvorderingen het hardste neerslaan bij de mensen die hun best doen om hun inkomenspositie te verbeteren. De mensen die aan het werk gaan vanuit een uitkering, of werken rond het minimumloon, hebben de meeste kans op hoge terugvorderingen. Dat hangt uiteraard samen met het principe dat de lagere inkomens ook de hoogste – en veelal meerdere – toeslagen ontvangen. Daarbij hebben ze veelal ook de meeste mutaties, bijvoorbeeld omdat er sprake is van tijdelijk werk of een wisselend aantal uren. Echter, juist bij deze groep zijn de buffers om schokken op te vangen doorgaans beperkt.

Uit de analyse wordt duidelijk dat het aanknopingspunt voor het aanpakken van de aller hoogste terugvorderingen zit in aanpassingen rond de vermogensgrenzen en meer zekerheid of eenvoud introduceren met betrekking tot aanvullende grondslagen in de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag (opvanguren, tarieven, gewerkte uren, huurgrens). In aantallen terugvorderingen biedt dat echter onvoldoende soelaas. Daarvoor liggen maatregelen die een betere voorspelbaarheid of meer zekerheid over het toetsingsinkomen opleveren voor de hand. Aanpassingen rond het inkomen kunnen zowel bijdragen aan het beperken van hoge terugvorderingen – zeker omdat terugvorderingen op inkomen makkelijk stapelen bij huishoudens – als aan reductie van het totaal aantal terugvorderingen.

Met opmerkingen Ik zou dus zeggen bij mensen met schulden, die zitten overigens overal, hoog-, midden- en laag-inkomen

Met opmerkingen ook voor de kot?

5 Analyse niet-gebruik

PM

Eerdere opmerkingen werkgroep:

- vanuit denk en doenvermogen ook haakje naar oplossingsrichtingen creëren
- opmerken dat BD niet-verzekerd zijn niet kan toetsen, dus dat inschatting niet-gebruik ZT nog overschatting is.
- Het rationele afweging verhaal is erg dominant; is dat wel terecht?
- aangeven per toeslag op welke manier je in het huidige systeem geattendeerd kan worden (ook door derden) op toeslagrecht

5.1 Omvang niet-gebruik

PM

5.2 Verklaringen niet-gebruik

PM

5.3 Voor wie is niet-gebruik een probleem?

PM

5.4 Conclusies Niet-gebruik

PM

6 Analyse relatie toeslagen en schuldenproblematiek

6.1 Omvang relatie toeslagen en schulden

In het politiek en maatschappelijk debat wordt terugvordering van toeslagen regelmatig als oorzaak genoemd van het ontstaan van schulden. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de relatie tussen terugvorderingen van toeslagen en de schuldenproblematiek. Dat gebeurt aan de hand van het aandeel van de terugvorderingen van toeslagen bij mensen in de schulden en de manier waarop de terugvorderingen worden afgelost. Ook wordt gekeken naar de vormgeving van het incassobeleid van Belastingdienst/Toeslagen.

6.1.1 Grofweg een derde van de huishoudens in schulden hebben te maken met terugvorderingen van toeslagen

Het ontstaan van problematische schulden bij huishoudens kent meestal meer dan één oorzaak. Vaak is er sprake van een stapeling van problemen en zijn er meerdere schuldeisers¹⁹. De cijfers van schuldenproblematiek kunnen daardoor geen direct verband tussen terugvorderingen van toeslagen en schulden aantonen, maar geven wel een indruk van hoe vaak terugvorderingen een rol spelen bij schulden.

Doordat er verschillende schulddefinities gebruikt worden en daarbij een groot deel van de huishoudens met schulden zich niet meldt, zijn er geen harde cijfers van het aantal huishoudens met schulden. Wel zijn er schattingen over verschillende jaren beschikbaar op basis van enquête onderzoek.

In 2014²⁰ had ruim 32,1% (2,3 mln) van de huishoudens op enig moment te maken met een of meer betalingsachterstanden zoals achterstallige rekeningen (waaronder een rekening die niet op tijd betaald is) kredieten en leningen. In 2014 valt bijna 60% (1,38 mln) van de huishoudens met betalingsachterstanden binnen een of meer risico-indicatoren²¹ voor risicovolle schulden. Schulden zijn problematisch als deze niet binnen 3 jaar kunnen worden afgelost. Van de groep met problematische schulden is slechts ca 36% (193.000) bekend bij hulpverlenende instanties en daarmee zichtbaar. De overige 347.000 huishoudens met problematische schulden zijn dus niet bekend en niet zichtbaar.

Uit onderzoek van het NVVK blijkt dat de Belastingdienst na incassobureaus de meest voorkomende schuldeiser is. In dat onderzoek is geen onderscheid gemaakt tussen belastingen en toeslagen. Uit gegevens van de Belastingdienst en het CBS blijkt dat terugvorderingen bij de Belastingdienst voor ongeveer een derde toeslagen en voor de rest belastingen betreft. Dat betekent dat grofweg een derde van de huishoudens met schulden met terugvorderingen van toeslagen te maken heeft.

¹⁹ Een gemiddeld huishouden dat in de schuldhelpverlening terecht komt heeft 13 schuldeisers en een totale schuld van ruim €40.000.

²⁰ Bron: Panteia, Monitor Betalingsachterstanden 2014

²¹ Deze 5 indicatoren van Panteia zijn: 1) meer dan drie soorten achterstallige rekeningen vanwege geld tekort, 2) achterstallige rekeningen voor huur/hypotheek, gas, water, elektriciteit of ziektekostenverzekeringen, 3) totaal van achterstallige leningen minstens 500 euro, 4) minimaal vijf keer per jaar minstens 500 euro rood staan, 5) creditcardschuld van minstens 500 euro.

Met opmerkingen Opmerkingen

werkgroep:

- Dringendheid mist.
- interviews / ronde tafel toevoegen

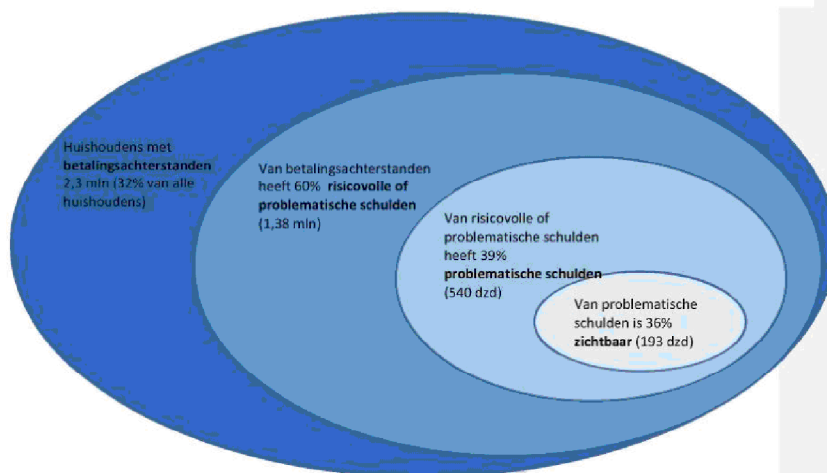
Met opmerkingen Zijn risicovolle schulden hetzelfde als problematische schulden? Dan handiger om één van beide begrippen te kiezen

Met opmerkingen Zie ook figuur hieronder.

Met opmerkingen Kan je dit zo zeggen? Eén derde van de terugvorderingen heeft betrekking op toeslagen. Maar niet iedereen die een terugvordering ontvangt heeft schulden.

Met opmerkingen dit kan ik niet volgen.

Figuur 14: aantallen huishoudens met betalingsachterstanden tot zichtbare problematische schulden



6.1.2

16% van de terugvorderingen komen in de dwanginvordering

Om inzicht te krijgen in de vraag wanneer terugvorderingen van toeslagen voor burgers een probleem worden is gekeken of uit de gegevens van het invorderingsbeleid indicaties kunnen worden gehaald. Uit gegevens over 2015 blijkt:

- Dat 63% van de 4,3 miljoen terugvorderingen²² binnen de vervalttermijn van 6 weken wordt betaald.
- Dat de standaard aangeboden betalingsregeling van 24 maanden regelmatig wordt gebruikt (17% van alle terugvorderingen²³). De gemiddelde terugvordering waarvoor hiervan gebruik wordt gemaakt ligt op ca. € 550 met een maandelijks aflossing van €25. Dit bedrag van € 550,- hangt overigens samen met het minimale aflossingsbedrag bij een betalingsregeling van € 20.
- 7% van de terugvorderingen wordt verrekend met lopende toeslagen.
- De rest 14% betaald niet binnen zes weken en voor hun is geen betalingsregeling vastgesteld.

Deze eerste drie categorieën zijn daarmee voor de werkgroep geen indicatie voor risico's op schulden. Waar de werkgroep wel een indicatie van risico's op schulden ziet zijn de resterende terugvorderingen (ca 14%) die hierbuiten vallen en de mensen die zich niet aan de centrale betalingsregeling houden (uitval = 2%). Al zit er in deze groep ook een aantal mensen die bewust niet betalen.

Na de vervalttermijn van 6 weken is voor 14% van de terugvorderingen niet direct betaald en is er ook geen betalingsregeling voor vastgesteld. Deze 14% komt samen

²² Dit betreft terugvorderingen die het gevolg zijn van een definitieve toekenning en terugvorderingen gedurende het toeslagjaar als deze niet (volledig) verevend kunnen worden met de lopende toeslag

²³ Op basis van aantallen valt 45-55% van de openstaande vorderingen die niet binnen de vervaldatum zijn betaald in de betalingsregeling en 25-30% in vervolging. Bron: gegevens Belastingdienst CAP/LIC 2016

Met opmerkingen [] Is het ook mogelijk om figuur 15 te maken voor de Toeslagen (aantal terugvorderingen, aantal betalingsherinneringen, aandeel aanmaningen)

Met opmerkingen [] In de passages hieronder staan veel percentages. Zou goed zijn om die zoveel mogelijk ook te vertalen naar absolute aantallen mensen/huishoudens

Met opmerkingen [] Goed om deze 14% ook in bovenstaande opsomming te benoemen

met 2% uitval van de betalingsregeling in de dwanginvordering. 3,5% betaalt alsnog, 4,7% krijgt na verzoek een persoonlijke betalingsregeling, de rest wordt ingevorderd door dwangverrekening of loonbeslag.

Bij een persoonlijke betalingsregeling voert de Belastingdienst een toets uit of de aanvrager hiervoor in aanmerking komt. Bij een persoonlijke betalingsregeling wordt veelal ook een kwijtschelding van een deel van de vordering toegepast en daarom gelden er, net als bij bijvoorbeeld kwijtschelding van gemeentelijke lasten, zeer strikte eisen. Zo komt een aanvrager alleen in aanmerking als hij onvoldoende betalingscapaciteit heeft voor de standaard betalingsregeling. Ook mag er geen sprake zijn van opzet of grove schuld²⁴ en worden er stevige voorwaarden gesteld aan bezittingen en vermogen: geen overwaarde in de eigen woning, de waarde van de auto is maximaal 2300 euro en de totale waarde van de inboedel en bezittingen bedraagt niet meer dan 2300 euro.

De helft van de aanvragen om een persoonlijke betalingsregeling wordt afgewezen. Het gemiddeld bedrag aan terugvorderingen waarvoor een persoonlijke betalingsregeling wordt toegekend is €3000 (€125 per maand) en is doorgaans de som van meerdere terugvorderingen. Het gemiddelde verschil per toeslag. Voor de zorgtoeslag is het gemiddelde ca €900 (€40 per maand), huurtoeslag bijna €2500 (€100 per maand) en de kinderopvangtoeslag ruim €6000 (=€260 per maand). Het gemiddelde bedrag waarvoor een persoonlijke betalingsregeling wordt aangevraagd weerspiegelt de financiële positie van de toeslagontvanger. Zorgtoeslagontvangers hebben minder inkomen en daardoor minder betalingscapaciteit dan de hogere inkomens met kinderopvangtoeslag. Ruim de helft van de toegekende persoonlijke betalingsregelingen valt terug in de dwanginvordering omdat niet aan de betalingsregeling wordt voldaan (2,8%). Het andere deel wordt voor ongeveer twee derde betaald en voor rest op 'niet verder bemoeilijken' gesteld als het huishouden niet over betalingscapaciteit beschikt.

Met opmerkingen Dit is een heftige ingreep, kan wat meer toegelicht worden wat daar gebeurt?

Met opmerkingen De stap van terugbetalen naar dwanginvordering gaat heel snel. Iemand hoeft om welke reden ook zijn post 6 weken niet te openen en er is al sprake van dwanginvordering. Het valt misschien buiten dit IBO maar ik vind aandacht hiervoor wel heel belangrijk.

Met opmerkingen formeel geen kwijtschelding!

Met opmerkingen Voor kwijtschelding of de persoonlijke betalingsregeling?

Met opmerkingen Dit zijn heel strikte eisen. Met name toeslagontvangers met een laag inkomen en een behoorlijke overwaarde in het huis komen klem te zitten. Opzet of grove schuld is al snel aan de orde. En dat oordeel heeft ook gevolgen voor de schuldsanering. Iemand die niet reageert op post krijgt al het stempel opzet of grove schuld. Terwijl er heel goede (persoonlijke) redenen kunnen zijn om niet te reageren.

Is het mogelijk om landelijk dezelfde normen te hanteren voor waarde van inboedel en auto's?

Met opmerkingen En de WKB?

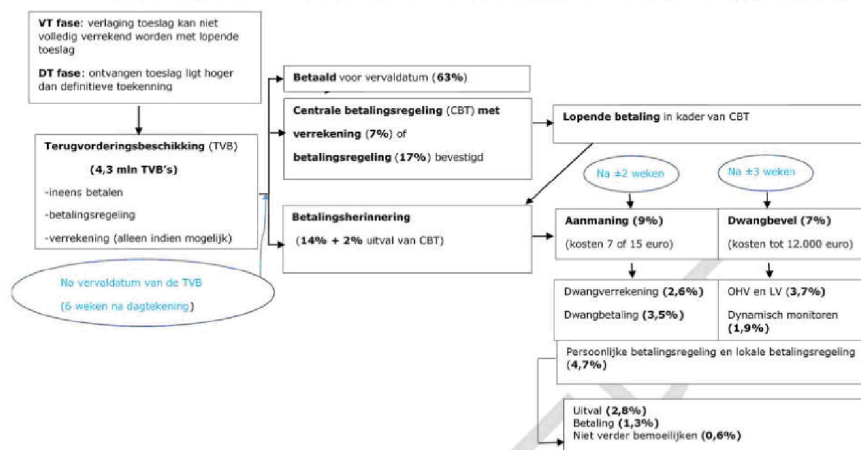
Met opmerkingen En misschien dit begrip ook even toelichten?

Met opmerkingen Worden deze teksten vaker zo naar de TK gestuurd? Met andere woorden is dit iets nieuws wat openbaar wordt en willen we dat dan op deze wijze openbaar maken?

Met opmerkingen Kijk naar vormgeving stroomschema. Kan dat niet hetzelfde als vorige figuur?

²⁴ Dit betekent dat de oorzaak van de terugvordering niet gelegen mag zijn in het niet reageren op verzoeken om informatie of het aanleveren van onvolledige of onjuiste informatie.

Figuur 15: Schematisch overzicht incassobeleid van de Belastingdienst/Toeslagen



Met opmerkingen Wat doet verrekening binnen het jaar met toeslagontvangers? Brengt dat toeslagontvangers in problemen?

Met opmerkingen Ik begrijp nog niet altijd hoe je van een vakje in het stroomschema naar een volgend vakje gaat. Bijv tussen aanmaning en dwangbevel. En hoe je van een van die vakjes naar een persoonlijke betalingsregeling komt. Of wat het verschil is tussen een dwangbevel, een OHV en een LV

6.2 Vraagstukken in het terugvorderingsbeleid

Toeslagen worden als voorschot uitgekeerd. Als achteraf blijkt dat burgers minder of geen recht hadden op de toeslagen moet het teveel uitgekeerde worden terugbetaald. Het incassobeleid van de Belastingdienst/Toeslagen is dan ook gericht op het belang van rechtmatigheid en het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het uitgangspunt is dat ten onterechte uitgekeerde toeslagen altijd moeten worden terugbetaald, de wet voorziet niet in de mogelijkheid van kwijtschelding. 97% van de terugvorderingen wordt uiteindelijk betaald, waarvan 96% binnen de betalingsregelingstermijn van 2 jaar²⁵ het overige is oninbaar. Een bijzonderheid aan het invorderingsbeleid van de Belastingdienst/Toeslagen is dat de dienst geen mogelijkheden heeft om terugvorderingen kwijt te schelden. Wat niet geïnd kan worden blijft als oninbaar in de boeken staan. Bij de groep die in de dwanginvordering is beland en waar op een later tijdstip weer betalingscapaciteit ontstaat, wordt het bedrag alsnog geïnd (dynamisch monitoren).

Het huidige invorderingsbeleid van de Belastingdienst ontzorgt burgers op enkele punten zoals een ruime betaaltermijn, een standaard betalingsregeling en de mogelijkheid van verrekening. Voor kleine terugvorderingen werkt dit prima. Als echter het terug te betalen bedrag de betalingscapaciteit van de burger overstijgt, vraagt dit actie van de burger. De burger moet zelf vragen om een persoonlijke betalingsregeling en/of een toepassing van de beslagvrije voet. Maar juist bij schuldenproblematiek ontbreekt het mensen vaak aan zelfredzaamheid, waardoor het risico op verdere escalatie bestaat.

Als men geen actie onderneemt of wanneer vanwege bijvoorbeeld overwaarde in de eigen woning geen persoonlijke betalingsregeling mogelijk is, dan komt de dwanginvordering in beeld. Daaraan zijn kosten verbonden die wettelijk zijn bepaald. Een van de dwanginvorderingsmiddelen is de dwangverrekening met

Met opmerkingen Staat een paar regels verder al.

Met opmerkingen Maar bij een persoonlijke betalingsregeling kan dit toch wel?

Met opmerkingen Wat is nodig om dit wel mogelijk te maken?

Met opmerkingen Wat doet dit 'dynamisch monitoren' met toeslagontvangers?

Met opmerkingen voor de groep die aan het eind van een persoonlijke betalingsregeling naar draagkracht nog een restbedrag heeft openstaan, wordt dit bedrag indien mogelijk gedurende drie jaar verrekenend met eenmalige betalingen van de Belastingdienst (nabetalen op toeslagen of teruggave IH).

²⁵ PM t.z.t. verwijzing maken naar onderzoek ARK

andere toeslagen. Dit kan de problematiek voor met name burgers met geringe betalingscapaciteit verergeren omdat zij door de dwangverrekening onvoldoende geld overhouden voor het betalen van de rekeningen waarvoor de toeslagen waren bedoeld, zoals huur en zorgverzekering.

Idealiter voorkomt een systeem dat de terugvorderingen de betalingscapaciteit te boven gaan, omdat wanneer schulden een probleem worden dit ook gevolgen heeft voor het gedrag van mensen. Financiële stress beperkt de cognitieve vaardigheden, leidt tot een korte termijn focus (het ene gat wordt met het andere gevuld), kan leiden tot risicovol gedrag of ontwikkelingsgedrag.

De crux van het invorderingsbeleid, niet alleen bij Belastingdienst/Toeslagen, maar ook bij andere schuldeisers, is hoe de groep die nu niet in beweging komt te activeren is. Op het moment dat de burger zich meldt zijn er doorgaans goede mogelijkheden tot betalingsregelingen, maar dan moet de burger zich wel melden.

Een tweede uitdaging van het invorderingsbeleid is het onderscheid tussen niet-kunners en niet-willers. Idealiter krijgen beide groepen elke een eigen aanpak, maar in de praktijk blijkt het moeilijk, zo niet onmogelijk om een onderscheid tussen beide te maken.

Binnen het invorderingsbeleid van de Belastingdienst speelt een aantal ontwikkelingen. Er wordt gewerkt aan verbetering van de dienstverlening, zoals gemakkelijker kunnen betalen via b.v. IDEAL het digitaal beter inzicht en overzicht geven in de vorderingspositie en het standaard bundelen van terugvorderingen tot één betalingsregeling wat nu nog slechts op verzoek mogelijk is. Ook wordt gewerkt aan de stroomlijning van het invorderingsbeleid tussen belastingen en toeslagen. Aandachtspunten voor toeslagen hierbij zijn dat de standaard betalingsregeling niet meer automatisch zal worden aangeboden, maar moet worden aangevraagd en dat de standaardbetalingstermijn 12 maanden wordt in plaats van 24 maanden. Een betalingstermijn van 24 maanden blijft overigens op verzoek mogelijk. Een ander gevolg is dat terugvorderingen van toeslagen preferent worden. Dat zijn ze nu niet. De verwachting is dat hierdoor het percentage oninbaar verder kan dalen.

6.3

Conclusie

Aan problematische schulden liggen veelal meerdere oorzaken ten grondslag, waardoor niet vastgesteld kan worden dat terugvorderingen van toeslagen leiden tot problematische schulden. Wel blijkt uit de cijfers dat grofweg een derde van huishoudens in schulden met terugvorderingen van toeslagen te maken hebben.

Gegevens over terugvorderingen laten zien dat het invorderingsbeleid van de Belastingdienst prima werkt wanneer de betalingscapaciteit voldoende is, maar wanneer dit niet zo is vraag het systeem actie van de burger. En juist wanneer de betalingscapaciteit niet toereikend is, is er vaak sprake van verminderd doen-vermogen.

Aandachtspunten voor verdere verbetering van het stelsel zijn het bereiken van de groep die nu niet in actie komt en het onderscheid maken tussen niet-kunners en niet-willers.

De komende veranderingen als gevolg van de stroomlijning van de invordering tussen belastingen en toeslagen kunnen het burgers met kleine terugvorderingen makkelijker maken om te betalen door uitbreiding van de digitale dienstverlening.

Met opmerkingen Dit staat haaks op het hoofdstuk gedragsinzichten waar we aangeven dat het doe vermogen minder is. Mensen gaan zich dus niet melden.

Met opmerkingen Waarom is dit onmogelijk?

Met opmerkingen Het moet toch wel mogelijk zijn om dit onderscheid te maken?

Met opmerkingen (alleen bij betalingregeling naar draagkracht? Is een vraag – ik weet het niet zeker)

Met opmerkingen Een aantal van deze voorstellen zijn eerder een achteruitgang dan dat het de positie van toeslagontvangers verstrekt. Wat betekent het preferent worden van toeslagnschulden voor toeslagontvangers?

Met opmerkingen Werkgroep: vraag blijft: wat is het probleem en waarom?

Met opmerkingen Is het ook nog nuttig om te kijken naar:
- welk % van de huishoudens ontvangt een toeslag
- welk % van de huishoudens krijgt een terugvordering (terug te betalen)

dus: hoe hoog is deze 1/3 vergeleken met andere huishoudens zonder schulden?

Bij problemen met de betalingscapaciteit wordt er straks juist meer zelfredzaamheid van burgers gevraagd, omdat niet meer automatisch een betalingsregeling wordt aangeboden.

Met opmerkingen Dat strookt dus niet met de gedragsinzichten die de werkgroep heeft opgedaan.

IBO Toeslagen

7 Beleidsvarianten

PM

CONCEPT

Literatuur

- Blom, M. & Dillingh, R. (2011). Rare jongen, die Homo Sapiens! Over de psychologische motieven achter onze economische beslissingen.
- DellaVigna, S. en U. Malmendier, 2006, *Paying not to go to the gym*, American Economic Review, 96(3), 694 – 719
- Johnson en D. Goldstein, 2003, *Do Defaults save lives?*, Science, 302, 1338 – 1339
- Kahneman, D. en A. Tversky, 1979, *Prospect Theory: an analysis of decision under risk*, Econometrica, 47(2), 263 – 291
- Kahneman, D., 2012, *thinking, fast and slow*, Penguin books ltd
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2017, *Eenvoud loont*, <https://www.raadvv.nl/documenten/publicaties/2017/06/26/eenvoud-loont>
- Tversky, A. en D. Kahneman, 1991, *Loss aversion in riskless choice: A reference dependent model*, Quarterly Journal of Economics, 106(4), 1039 – 1061
- WRR, 2017, *Weten is nog geen doen*, zie <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

Bijlage 1: Het incassobeleid van de Belastingdienst/Toeslagen

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

- 1 **Verevening:** Wanneer gedurende het toeslagjaar een toeslag naar beneden wordt bijgesteld, wordt dit in mindering gebracht op de resterende toeslag in datzelfde jaar.
- 2 **Terugvorderingsbeschikking:** Wanneer dit niet (volledig) kan of wanneer bij de definitieve toekenning blijkt dat een burger te veel toeslag heeft ontvangen, ontvangt de burger een terugvorderingsbeschikking. De burger heeft zes weken om te betalen, bij betaling na de vervaldatum wordt rente in rekening gebracht. Er zijn verschillende mogelijkheden om te betalen:
 - 2.1 **Directe betaling**
 - 2.2 **Standaard betalingsregeling:** er kan gebruik gemaakt worden van een betalingsregeling van maandelijkse termijnen van minimaal € 20,- over maximaal 24 maanden.
 - 2.3 **Verrekening met dezelfde toeslagsoort:** dit is de default optie. Als een burger niets doet, wordt de terugvordering indien mogelijk automatisch verrekend met de lopende toeslag. Hierbij wordt een minimum van € 20,- over maximaal 24 maanden toegepast. Er kan alleen met dezelfde toeslagsoort verrekend worden. Dus een vordering huurtoeslag mag niet verrekend worden met de lopende zorgtoeslag.
 - 2.4 **Persoonlijke betalingsregeling:** Als een burger het maandelijkse bedrag uit de betalingsregeling/verrekening niet kan betalen, kan hij een verzoek doen voor een persoonlijke betalingsregeling. Aan de hand van zijn betalingscapaciteit wordt een maandelijkse aflossing vastgesteld. Voor deze regeling gelden strikte voorwaarden ten aanzien van vermogen en bezit, bovendien mag er geen sprake zijn van opzet of grove schuld.
- 3 **Aanmaning:** Als een burger niet betaalt, geen persoonlijke betalingsregeling heeft en er geen lopende toeslagen zijn om te verrekenen ontvangt de burger een aanmaning. Hieraan zijn afhankelijk van de hoogte van de terugvordering wettelijke kosten van 7 of 15 euro verbonden. Als de burger een aanmaning heeft gekregen kan de Belastingdienst overgaan tot *dwangverrekening* met andere toeslagen of belastingen. Ook kan de toeslagpartner of medebewoner (bij huurtoeslag) aansprakelijk worden gesteld voor de schuld.
- 4 **Dwangbevel:** Als de aanmaning niet tot betaling leidt, komt het dwangbevel in beeld. De kosten hiervan zijn wettelijk bepaald en kunnen in extreme gevallen oplopen tot maximaal €12.000, afhankelijk van de hoogte van de terug te vorderen toeslagen. In deze fase kan *dwanginvordering* worden ingezet, bijvoorbeeld loonvordering (LV) of overheidsvordering (OHV). Bij een overheidsvordering kan maximaal 2 keer per maand, maximaal 3 maanden achtereenvolgend 500 euro van de bankrekening van de burger worden gehaald.

Wanneer een burger door een verrekening onder het bestaansminimum zakt, kan hij een verzoek indienen om rekening te houden met de *beslagvrije voet*. De burger moet hier dus zelf actie op ondernemen. De beslagvrije voet dient ieder jaar

Met opmerkingen Een deel van dit verhaal heb je volgens mij nodig om het stroomschema te kunnen begrijpen.

Met opmerkingen formulering! gaat het hier om de situatie: wanneer gedurende het toeslagjaar de toeslag naar beneden wordt bijgesteld en het bedrag van de nieuwe toekenning is hoger dan het tot dan toe uitbetaalde voorschot, wordt het verschil tussen de toekenning en het reeds betaalde voorschot uitbetaald in termijnen over de resterende maanden van het jaar.

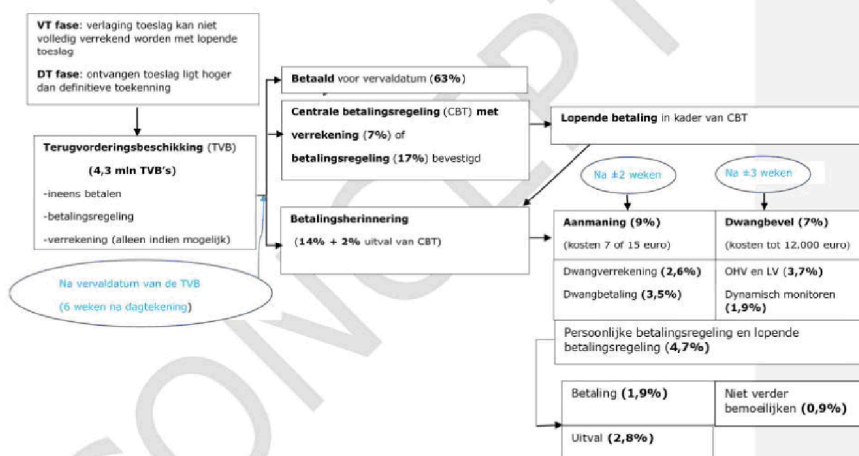
Met opmerkingen er reeds meer voorschot is uitbetaald dan het bedrag van de nieuwe beschikking

Met opmerkingen dus je kunt max $2 \times 3 \times 500$ euro = 3000 euro vorderen. Hoe verhoudt dat zich tot de kosten van max 12.000?

opnieuw te worden aangevraagd. Als een burger bij meerdere toeslagen een terugvorderingen heeft kan de burger verzoeken om een bundeling van deze vorderingen. Ook hier moet de burger dus zelf actie ondernemen.

Niet afgeloste bedragen

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



Het terugvorderingsbeleid van andere instanties

Ook bij andere instanties moeten soms uitkeringen of voorschotten worden terugbetaald als er teveel is ontvangen. De betalingsregelingen kennen doorgaans een looptijd van maximaal 12 maanden, een minimumhoogte van de schuld (bv €100) en een minimum maandelijks aflossingsbedrag van €50. Bij het UWV kan een betalingsregeling voor 3 jaar worden afgesproken. Een aantal semi-overheidsorganisaties biedt maatwerk aan bij het betalen zoals het zelf kunnen kiezen van de betaaldag en het sturen van reminders met link om direct te kunnen betalen.

Een recente ontwikkeling is dat burgers met betalingsachterstanden door bv. zorgverzekeraars of woningcorporaties kunnen worden aangemeld bij de gemeente, die vervolgens in contact probeert te komen met de betreffende burgers. Uit de eerste pilot ervaringen bij enkele gemeenten met deze vroegsignalering blijkt dat de gemeente met ca 60-70% van deze groep daadwerkelijk in contact komt, 30-40% een vorm van hulpverlening accepteert en 20-30% zijn schuld direct betaalt. Er zijn

overigens wel signalen van crediteuren dat burgers gedurende dit traject opnieuw schulden opbouwen.

Ontwikkelingen in het invorderingsbeleid van de Belastingdienst

In de Brede Schuldenaanpak²⁶ zitten een aantal acties specifiek voor Belastingdienst/Toeslagen welke inmiddels in gang gezet zijn:

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

In 2016 is de Rijksincassovisie vastgesteld. Deze visie heeft tot doel meer samenhang te brengen in het incassobeleid van de overheidsinstanties zodat er beter rekening kan worden gehouden met de betalingscapaciteit en de omstandigheden van burgers. Uitgangspunt van de visie is dat burgers zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van hun financiële verplichtingen. Belastingdienst/Toeslagen voldoet voor een deel aan de visie en werkt onder de paraplu van de Belastingdienst aan de verdere implementatie van de rijksincassovisie. Zo wordt binnen de Belastingdienst gewerkt aan een voorziening waarmee een burger in een keer overzicht kan krijgen over al zijn vorderingen binnen de Belastingdienst. De vorderingen op het domein van Toeslagen kunnen nu reeds op verzoek gebundeld worden tot een betalingsregeling voor de burger. Overigens voldoet de Belastingdienst/Toeslagen op een aantal punten al aan de visie, zoals de huidige standaard betalingsregeling van Belastingdienst/Toeslagen die als goed voorbeeld wordt genoemd.

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

Het project stroomlijnen Toeslagen en Belastingen, dat voorziet in uniformering van de invordering binnen de Belastingdienst is uitgesteld tot nader order vanwege de complexiteit van de automatisering. Kern van stroomlijnen is dat er een standaardbetalingsregeling komt van 12 maanden die burgers zelf kunnen aanvragen. 24 maanden is op verzoek mogelijk. Dit betekent dat een terugvorderingsbeschikking niet meer automatisch tot een verrekening met de lopende toeslag leidt. De burger moet dan altijd zelf actie ondernemen om de betaling te regelen. Met de stroomlijning worden toeslagsschulden preferent, net zoals de belastingsschulden nu ook al zijn. Dit zal waarschijnlijk leiden tot vermindering van de oninbare vorderingen. Als je dit legt naast de gedragsinzichten, maakt dit project het niet beter: namelijk je moet zelf aanvragen, en de standaardoptie is direct betalen.

²⁶ Verwijzen naar kamerstuk

In het kader van de verbetervoorstellen voor de kinderopvangtoeslag zal Belastingdienst/Toeslagen dit jaar voor het eerst ervaring op doen met vormen van vroegsignalering. Dit zal heel gericht worden ingezet, omdat het arbeidsintensieve werkzaamheden zijn binnen de massale processen van Toeslagen. Daarnaast werkt Belastingdienst/Toeslagen aan methoden om aan de hand van data gedurende het jaar te volgen of het aantal gewerkte uren en opvanguren kinderopvang in de pas lopen met de toeslag. Op deze manier wordt voorkomen dat schulden ontstaan. Ook werkt Belastingdienst/Toeslagen mee aan een proef vroegsignalering in de gemeente Utrecht, het Huishoudboekje geheten.