Ministerie van Financiën

IBO Toeslagen
deel 1

Datum 7 oktober
Status Definitief Concept

CONCEPT

Colofon

Titel	IBO Toeslagen
Voorzitter	[redacted]
Secretariaat	[redacted] (FIN) [redacted] (FIN) [redacted] (SZW) [redacted] (FIN) [redacted] (SZW) vanaf 15 augustus 2019 [redacted] (SZW) tot 1 juni 2019 [redacted] (FIN)
Inlichtingen	**Inspectie der Rijksfinanciën** [redacted] 070-[redacted] [redacted]@minfin.nl

CONCEPT

Inhoud

Samenvatting—9

1 Inleiding—17
1.1 Aanleiding—17
1.2 Onderzoeksopzet—19
1.2.1 Onbedoelde gedragsreacties—19
1.3 Afbakening—20
1.4 Leeswijzer—20

2 Beschrijving van het toeslagenstelsel—21
2.1 Algemene kenmerken toeslagen—21
2.2 Financiële belang van toeslagen—23
2.3 Zorgtoeslag—23
2.4 Huurtoeslag—24
2.5 Kindgebonden budget—25
2.6 Kinderopvangtoeslag—26
2.7 Stapeling van toeslagen—27
2.8 Aanvraagproces toeslagen—28
2.9 Uitvoering toeslagen—29
2.9.1 2006 – 2012: snelle uitbetaling centraal—29
2.9.2 2012-2016: fraudebestrijding—29
2.9.3 2016 tot nu: dienstverlening aan burgers—30
2.9.4 Klanttevredenheid dienstverlening Belastingdienst/Toeslagen—31
2.9.5 Uitvoeringskosten—31

3 Gedragsinzichten voor toeslagen—32
3.1 Algemene gedragsinzichten—32
3.1.1 Denk- en doenvermogen niet altijd aanwezig—32
3.1.2 Mens handelt niet altijd rationeel—33
3.2 Relevantie van gedragsinzichten voor toeslagen—33
3.2.1 De complexiteit van het huidige toeslagenstelsel botst met het principe van procedurele rechtvaardigheid—34
3.2.2 Uitstelgedrag—34
3.2.3 Het belang van een standaard optie ('default')—35
3.2.4 Referentiepunt en verliesaversie—35
3.2.5 Onzekerheidsaversie—36
3.3 Hoe pakt het toeslagenstelsel in de praktijk uit voor de burger?—36
3.4 Gevoel na onderzoek burgerperspectief—37
3.5 Lessen voor toeslagen uit gedragsinzichten—38

4 Analyse terugvorderingen en nabetalingen—39
4.1 Omvang terugvorderingen en nabetalingen—40
4.1.1 Bijna de helft van het aantal voorlopige toekenningen leidt tot een correctie achteraf—40
4.1.2 Sterke inkomensafhankelijkheid is een garantie voor correcties achteraf—40
4.1.3 Huurverhoging in juli zorgt voor nabetaling huurtoeslag—41
4.1.4 Meer (ingewikkelde) grondslagen leidt tot meer bijstellingen—41
4.1.5 Meeste terugvorderingen tussen €100 en €500—41
4.1.6 Stapeling van toeslagen leidt tot hoge financiële lasten bij huishoudens—41

CONCEPT

4.1.7 Veelvuldige beleidswijzigingen hebben invloed op aandeel en hoogte van terugvorderingen—42
4.2 Verklaringen terugvorderingen—44
4.2.1 Doorgeven van wijzigingen lukt niet altijd tijdig—44
4.2.2 Terugvorderingen ontstaan meestal door inkomensstijging—44
4.2.3 Verschillende huishouddefinities, sterke inkomensafhankelijkheid en ingewikkelde inkomensbegrip zorgen voor veel bijstellingen—45
4.2.4 Hoge terugvorderingen vooral veroorzaakt door harde vermogensgrens en aanvullende grondslagen in de kinderopvang-, en huurtoeslag—46
4.3 Lessen uit analyse terugvorderingen en nabetalingen—47

5 Analyse niet-gebruik—50
5.1 Inleiding—50
5.1.1 Exact vaststellen niet-gebruik is zeer moeilijk—50
5.2 Analyse data—51
5.2.1 Groep niet-gebruikers na jaar gehalveerd—51
5.2.2 Circa 10% rechthebbende huishoudens maken geen gebruik van de zorgtoeslag—51
5.2.3 Bij het kindgebonden budget is het niet-gebruik 12%.—53
5.2.4 9% van de rechthebbenden maakt geen gebruik van huurtoeslag—54
5.2.5 4-5% niet-gebruik bij de kinderopvangtoeslag—54
5.3 Mogelijke verklaringen voor het niet-gebruik van toeslagen—55
5.4 Eerdere onderzoeken kenden hoger niet-gebruik—56
5.5 Lessen over niet-gebruik van toeslagen—57

6 Analyse relatie toeslagen en schuldenproblematiek—60
6.1 Omvang relatie toeslagen en schulden vanuit schuldenproblematiek—60
6.1.1 De Belastingdienst is een veel voorkomende schuldeiser—60
6.1.2 52.000 huishoudens hebben te maken met geregistreerde problematische schulden bij Toeslagen (2015)—60
6.2 Omvang relatie schulden en toeslagen vanuit invorderingen—61
6.2.1 Invorderingsmogelijkheden—62
6.2.2 300.000 van de terugvorderingen van toeslagen komen in de dwanginvordering—63
6.2.3 Bijkomende incassokosten zijn proportioneel/ niet buitensporig—64
6.2.4 Het invorderingsbeleid Belastingdienst/Toeslagen lijkt in de toekomst strenger te worden—65
6.3 Lessen uit analyse relatie schulden en toeslagen—65

7 Beleidsvarianten—68
7.1 Balans vinden tussen verschillende uitgangspunten: van complexiteit naar zekerheid—68
7.2 Bouwstenen—69
7.3 Inleiding beleidsvarianten—72
7.4 Basisvariant: fundament onder andere varianten—75
7.5 Variant A. Afstappen van het actuele inkomen—77
7.6 Variant B. Veel meer hulp van de overheid—79
7.7 Variant C. Eenvoudiger toeslag op basis van reeds bekende informatie—81
7.8 Variant D. Toeslag achteraf op basis van maandinkomen—84
7.9 Conclusies—86

CONCEPT

Literatuur—89

Bijlage 1: Taakopdracht—90

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep—95

Bijlage 3: Het incassobeleid van de Belastingdienst/Toeslagen—96

Bijlage 4: Schematische weergave ontwikkeling uitvoering—99

Bijlage 5: Beschrijving casussen—101

Bijlage 6: Uitwerking bouwstenen—109

Bijlage 7: inkomenseffecten beleidsvarianten—110

Bijlage 8: Weging op de hand—116

Bijlage 9: Onderzoek burgerperspectief—117

CONCEPT

Samenvatting

In de afgelopen jaren hebben terugvorderingen en het niet-gebruik van toeslagen aanhoudend in de publiciteit gestaan. Terugvorderingen en nabetalingen zijn inherent aan een voorschotstelsel, zoals de toeslagen. Ondanks de inspanningen van de Belastingdienst/Toeslagen om bijstellingen te verminderen, blijven de aantallen en de hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen hoog. Dus heeft het kabinet in september 2018 de opdracht gegeven voor dit Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO). Aanleiding hiervoor was het toegenomen politieke en maatschappelijke bewustzijn voor het doenvermogen van burgers, de effecten hiervan (het aanhoudende hoge aantal terugvorderingen en het niet-gebruik) en het groeiende aantal huishoudens met problematische schulden.

Dit onderzoek zet de burger centraal: hoe kunnen de toeslagen beter worden aangesloten op het doenvermogen van burgers en hoe kan het aantal en de hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen worden verminderd? Met andere woorden, welke verbeteringen binnen en buiten het bestaande toeslagenstelsel zijn mogelijk om de burger te ondersteunen in de kosten voor zorg, huur, kinderen en kinderopvang zonder nadelige neveneffecten zoals terugvorderingen, nabetalingen, niet-gebruik en risico's op problematische schulden?

In de taakopdracht is het onderzoek gesplitst in twee delen. Het eerste deel gaat over de mogelijke verbeteringen binnen het huidige stelsel, deze zijn met name gericht op het terugdringen van terugvorderingen en nabetalingen. Het tweede deel onderzoekt de mogelijke alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel en richt zich meer op de lange termijn. Dit is het rapport van deelonderzoek 1.

Met opmerkingen "dit" lijkt te verwijzen naar de zin hiervoor. Je zou er ook het volgende van kunnen maken "het voorliggend rapport betreft deelonderzoek 1"

Ook tijdens het IBO stonden toeslagen veelvuldig in de publiciteit. Dit betrof voornamelijk de individuele gevallen bij de kinderopvangtoeslag. Alhoewel de impact hiervan groot is, maakt deze problematiek geen onderdeel uit van dit IBO.

Met opmerkingen Bedoel je "huishoudens waar hoge terugvorderingen voor de kinderopvangtoeslag zijn ontstaan"? "de individuele gevallen" klinkt nu heel mysterieus.

Sinds de start met het toeslagenstelsel is de doelgroep voor de toeslagen groeiende, inmiddels wordt via het toeslagenstelsel jaarlijks € 12,8 miljard (in 6,5 miljoen toeslagen) uitgekeerd aan 5 miljoen huishoudens. De doelgroep wordt mede daardoor steeds diverser: v. Van mensen met weinig financiële ruimte, voor wie toeslagen echt noodzakelijk zijn, tot mensen met iets meer financiële ruimte. En van mensen met een vast inkomen tot mensen met flexibele inkomens. Met name de laatste groep met flexibele inkomens groeit. Het toeslagenstelsel is ingericht op een langjarige stabiliteit die zich lastig verdraagt met de toenemende flexibilisering van arbeid en samenlevingsvormen. Het voorschotstelsel in combinatie met de doorlooptijd van de verwerking van mutaties zorgt voor terugvorderingen die mede vanwege de gemiddelde toeslagomvang snel kunnen oplopen. De gemiddelde toeslaghoogte per toeslag ontvangend huishouden is € 2.000,- tot € 2.500,- op jaarbasis in 2017. Het gemiddeld terug te vorderen bedrag in 2017 was € 404,- bij huishoudens met een enkele toeslag tot € 2.511,- bij huishoudens met 4 toeslagen.

De werkgroep wijst er nadrukkelijk op dat terugvorderingen en nabetalingen inherent zijn aan de keuze voor een voorschotstelsel, zoals de toeslagen. Dat het uit te voeren toeslagensysteem complex is, is rechtstreeks terug te voeren op de bewust gemaakte beleidskeuzen bij de opzet van het stelsel. Reductie van die complexiteit is dan ook alleen mogelijk door opnieuw naar die beleidskeuzen te kijken. Een uitvoerder alleen kan een complex systeem niet eenvoudiger maken. Bij

2027550 03930

de verschillende toeslagen zijn in de afgelopen jaren (forse) beleidsaanpassingen doorgevoerd om bijvoorbeeld ~~om~~ de toeslagen meer te richten op bepaalde groepen. Daarmee zijn de regelingen gebruikt om eventuele ongewenste koopkrachteffecten te mitigeren maar tegelijkertijd maakten deze aanpassingen het stelsel vaak ingewikkelder en hebben zij invloed op het aantal en de hoogte van terugvorderingen en nabetalingen. Al met al is een complex stelsel van regelingen ontstaan. Mede hierdoor is het nog niet gelukt om het aantal terugvorderingen en nabetalingen substantieel terug te dringen. In 2016 waren er 2,3 miljoen terugvorderingen en 1,5 miljoen nabetalingen.

Met opmerkingen Ik zou hier ook het totale euro-bedrag ook noemen, werkt beeldend.

Als de voorschotten inmiddels zijn uitgegeven, kan het moeten terugbetalen van de toeslag (terugvorderingen) tot financiële problemen leiden of deze verergeren. Dat is buitengewoon pijnlijk voor een stelsel dat juist is bedoeld om huishoudens financieel te ondersteunen. In al zijn complexiteit voegt het stelsel van toeslagen dus onzekerheid toe aan de veelal toch al ingewikkelde (financiële) situatie van deze groep huishoudens. Het is de vraag of het bieden van inkomensondersteuning niet op een andere manier moet worden vormgegeven.

Belangrijkste inzichten uit de analyse

Het toeslagenstelsel is vanuit meerdere perspectieven geanalyseerd, waarvan de blik vanuit de gedragsinzichten het meest vernieuwend is. In 2017 is hier door de WRR in haar publicatie "Weten is nog geen doen" uitgebreid op ingegaan, waarbij de WRR bepleit meer rekening te houden met wat de WRR noemt het "doenvermogen" van mensen. Ook heeft de werkgroep samen met de Belastingdienst/Toeslagen de terugvorderingen en nabetalingen nader bestudeerd, evenals het niet-gebruik. De vierde invalshoek is de relatie tussen toeslagen en schuldenproblematiek.

Met opmerkingen Eerste keer genoemd, uitschrijven van de afkorting?

Gedragsinzichten

Het toeslagensysteem is ontworpen op de aanname dat de burger uit zichzelf gebruik maakt van de regelingen die op hem of haar van toepassing zijn (weten), dat zij hun 'winst' zullen maximeren en dus geen toeslagen laten liggen, waarbij de angst voor terugvorderingen (inspelen op verliesaversie) hen zal aanzetten tot actief gedrag (doen) om hun toeslagen actueel te houden. In de praktijk zien we dat de basisprincipes waarop het stelsel is vormgegeven, niet optimaal aansluiten bij het menselijk handelen. Het stelsel is complex en de persoonlijke situatie is vooraf niet altijd voorspelbaar, waardoor mensen de benodigde informatie nauwelijks vooraf kunnen weten. Dit leidt tot onjuiste schattingen, het niet of niet tijdig doorgeven van wijzigingen of het niet aanvragen van toeslagen.

Met opmaak: Regelafstand: Exact 12 pt

Lessen uit de gedragswetenschap en neuropsychologie leren dat zelfs als mensen zich ergens bewust van zijn, ze niet vanzelfsprekend in actie komen (doen). Dan gaat het zowel om het doorgeven van (kleine en grote) mutaties van het inkomen of opvanguren, als het tijdig melden van levensgebeurtenissen. Beide kunnen aanleiding geven tot terugvorderingen. Vooral bij de hoge terugvorderingen kunnen de gevolgen groot zijn, terwijl de mentale vermogens in situaties van (financiële) stress verminderen en mensen vaker irrationeel en probleem-verergerend (uitstel)gedrag vertonen. Ten slotte weten we uit de gedragswetenschap dat ervaren complexe stelsels het gevoel van willekeur – en als gevolg daarvan onrechtvaardigheid – kunnen oproepen. Dit kan tot weerstand of ongenoegen leiden bij burgers.

Met opmerkingen Ik begrijp wat je wilt zeggen maar dit klinkt een beetje als "witte sneeuw". Suggestie "vooral bij veel of grote wijzigingen in de persoonlijke situatie van burgers kunnen de gevolgen groot zijn"

Met opmerkingen Hier aan toevoegen wat het gevoel van willekeur bij mensen oproept? Bijv. ongenoegen en weerstand

CONCEPT

Ten aanzien van de gedragsinzichten zou bij de beleidsvarianten in verschillende mate rekening gehouden moeten worden met de voorkeuren en gedragskenmerken die mensen in het algemeen hebben en de lessen die daaruit te trekken zijn:

1. Introduceer meer zekerheid in het systeem.
2. Verminder mentale lasten en de mate waarin mensen zelf in actie moeten komen.
3. Onbegrip leidt tot gevoelens van procedurele onrechtvaardigheid. Maak de grondslagen en voorwaarden en de manier waarop deze op elkaar inwerken daarom zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk.
4. Zorg voor een systeem (inclusief terugbetalingssysteem) waarin je verstandige standaardopties inbouwt.
5. Zorg voor een actuele en gedeelde informatiepositie tussen burgers en de Belastingdienst/Toeslagen en snelle feedback.

Terugvorderingen en nabetalingen

Bijna de helft van de voorlopige toekenningen wordt bij definitieve toekenning bijgesteld. Dat leidt tot 2,3 miljoen terugvorderingsbeschikkingen bij definitieve toekenning. Veelal begrijpen mensen de redenen van terugvorderingen wel en een groot aandeel (72%) van de terugvorderingen ligt onder de €500. Zeker in combinatie met een standaard betalingsregeling van 24 maanden levert dat voor de meeste mensen niet direct problemen op. Desondanks kunnen terugvorderingen vanuit het oogpunt van verliesaversie als een 'boete' ervaren worden. Juist de mensen die vanuit een uitkering aan het werk gaan kunnen door de sterke afbouw van de toeslagen met terugvorderingen geconfronteerd worden. En juist zij hebben vaak geen buffer om dit op te vangen.

28% van de terugvorderingen is hoger dan €500. Ook is er bij 30% van de terugvorderingen sprake van een stapeling van meerdere terugvorderingen bij een aanvrager. Uit de analyse wordt duidelijk dat de aanknopingspunten voor het aanpakken van de hoge terugvorderingen zit in aanpassingen rond de vermogensgrenzen en het introduceren van meer zekerheid of eenvoud in de grondslagen van de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag (opvanguren, tarieven, gewerkte uren, huurgrens).

Voor het terugdringen van het aantal terugvorderingen liggen maatregelen die een betere voorspelbaarheid of meer zekerheid over het toetsingsinkomen opleveren voor de hand. Aanpassingen rond de manier waarop het inkomen doorwerkt in toeslagen kunnen zowel bijdragen aan het beperken van hoge terugvorderingen als aan reductie van het totaal aantal terugvorderingen.

Dit leidt tot de volgende lessen ten aanzien van de terugvorderingen ~~en nabetalingen~~:

1. Zorg voor aanpassingen van de vermogensgrenzen ter reductie van hoge terugvorderingen.
2. Introduceer meer zekerheid en eenvoud met betrekking tot de grondslagen voor de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag (opvanguren, tarieven, gewerkte uren, huurgrens) ter reductie van hoge terugvorderingen.
3. Neem maatregelen die meer voorspelbaarheid of zekerheid over het toetsingsinkomen opleveren ter reductie van het aantal terugvorderingen.

Niet-gebruik

CONCEPT

Er zijn mensen die bewust of onbewust geen gebruik maken van toeslagen terwijl zij daar wel recht op hebben. Niet-gebruik heeft impact op de financiële situatie van de betrokken personen en daardoor wordt het inkomensondersteunende doel van toeslagen niet bij iedereen van de doelgroep bereikt. Het niet-gebruik is ten opzichte van eerder onderzoek gedaald van ca 17% naar ca 10% ~~, want~~ . In absolute aantallen gaat het nog altijd om een aanzienlijk aantal ~~is~~.

Huishoudens met een minimuminkomen weten de toeslagen relatief goed te vinden. Het niet-gebruik ligt daar laag (1 tot 2%). Ook onder studenten is het niet-gebruik laag (3%). Het is niet te verwachten dat het niet-gebruik veel lager dan dit kan worden. Er lijkt een soort ondergrens te bestaan voor niet-gebruik van 2-3% bij de groep die maximaal recht heeft en die concreet in beeld is bij overheids- of maatschappelijke instanties. Bij de kinderopvangtoeslag en op termijn het kindgebondenbudget (bij goede werking van het ambtshalve toekennen) ligt het niet-gebruik dicht bij de ondergrens van 2-3%. Bij de zorgtoeslag en huurtoeslag is het gevonden niet-gebruik hoger. Ca 250.000 huishoudens hebben recht op volledige zorgtoeslag, maar maken daar geen gebruik van. Een hoger percentage niet-gebruik zien we onder andere terug bij huishoudens die een minder groot financieel belang hebben bij de toeslag.

Met opmerkingen Ik vind deze alinea op deze plek beter aansluiten, omdat de alinea hierboven ook over de doelgroep en aantallen niet-gebruik gaat. de alineas hierna gaan dieper in op de ontwikkeling en redenen van nietgebruik.

Uit de analyse blijkt dat de groep niet-gebruikers dynamisch is. Bij zowel zorgtoeslag, huurtoeslag als kindgebonden budget is na een jaar de helft van de groep niet-gebruikers van het jaar ervoor nog steeds niet-gebruiker. Bij het kindgebonden budget en de huurtoeslag is ook de situatie na 2 jaar bekeken. Dan resteert bij het kindgebonden budget een derde van de initiële groep niet-gebruikers en bij de huurtoeslag 40%.

~~Huishoudens met een minimuminkomen weten de toeslagen relatief goed te vinden. Het niet-gebruik ligt daar laag (1 tot 2%). Ook onder studenten is het niet-gebruik laag (3%). Het is niet te verwachten dat het niet-gebruik veel lager dan dit kan worden.. Er lijkt een soort ondergrens te bestaan voor niet-gebruik van 2-3% bij de groep die maximaal recht heeft en die concreet in beeld is bij overheids- of maatschappelijke instanties. Bij de kinderopvangtoeslag en op termijn het kindgebondenbudget (bij goede werking van het ambtshalve toekennen) ligt het niet-gebruik dicht bij de ondergrens van 2-3%. Bij de zorgtoeslag en huurtoeslag is het gevonden niet-gebruik hoger. Ca 250.000 huishoudens hebben recht op volledige zorgtoeslag, maar maken daar geen gebruik van. Een hoger percentage niet-gebruik zien we onder andere terug bij huishoudens die een minder groot financieel belang hebben bij de toeslag.~~

Niet-gebruik kan een rationele afweging zijn, maar onbekendheid, verliesaversie, uitstelgedrag, sociale normen en standaarden kunnen ook een rol spelen.
De sleutel lijkt dan te liggen in:

1. het vergroten van de begrijpelijkheid van het stelsel en mogelijkheden voor burgers,
2. het vergroten van de voorspelbaarheid en
3. het gericht activeren van burgers.

Relatie toeslagen en schulden

Bij de huishoudens in Nederland met betalingsproblemen is de Belastingdienst vaak een van de schuldeisers. In een derde van die gevallen betreft het een toeslagschuld.

De meeste terugvorderingen worden binnen de gestelde termijn van 24 maanden terugbetaald en uiteindelijk wordt 96% terugbetaald. Invorderingen van de Belastingdienst/Toeslagen kunnen in circa 16% van de gevallen niet goed terugbetaald worden (waarbij betalingsherinneringen oplopend naar dwangvordering wordt ingezet). Het gaat jaarlijks om naar schatting 300.000 terugvorderingen die in de dwanginvordering komen. De werkgroep ziet voor deze groep een indicatie van risico's op problematische schulden ontstaan. De Belastingdienst/Toeslagen biedt standaard een betalingsregeling van 2 jaar aan bij terugvorderingsbeschikkingen. De standaard betalingsregeling van de Belastingdienst/Toeslagen is ruim in vergelijking met veel andere instanties.

Met opmerkingen [ ] Terugvorderingen omdat dat begrip bijna overal in de tekst gebruikt word?

Het aanvragen van een persoonlijke betalingsregeling, als de standaardbetalingsregeling de draagkracht te boven gaat, vraagt echter actie van burgers zelf. Juist voor deze groep kan dat door beperkt doenvermogen, al dan niet door financiële stress, een probleem vormen. Als burgers zelf geen actie ondernemen en niet aan de standaard betalingsregeling kunnen voldoen wordt dwanginvordering ingezet.

De Belastingdienst werkt aan het stroomlijnen van de inning en invordering van belastingen en toeslagen. Concreet betekent dit dat de standaard betalingsregelingen van toeslagen identiek wordt aan die van de belastingen. De laatst genoemde heeft een kortere doorlooptijd. Voor toeslagen betekent het dat er nog meer initiatief van burgers wordt verwacht omdat er niet meer standaard een betalingsregeling wordt aangeboden en ook dat de standaard betalingstermijn korter gelijk wordt ~~getrokken aan de kortere van de Belastingdienst~~.

Met opmerkingen [ ] Toelichten wat dit inhoud?

Voor de beleidsvarianten betekent het dat er een aantal aandachtspunten zijn met het oog~~k~~ op de relatie tussen toeslagen en het risico op problematische schulden:

1. Het bereiken van de groep die nu niet zelf in actie komt (vroeg signalering). Deze vroegsignalering moet niet alleen betrekking hebben op situaties waarin de schulden al zijn ontstaan, maar juist op de momenten dat er risico's zijn op het ontstaan van schulden. Dit zit dus in het op basis van informatie eerder signaleren van afwijkingen in gebruik of recht en het proactief bijstellen van toeslagen.
2. Het ontstaan en het oplopen van schulden door de inrichting van het vorderingsbeleid voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan het inzetten van standaardopties (defaults).
3. Het procesmatig helpen van de groep mensen met schulden bij de aflossing van hun schulden.

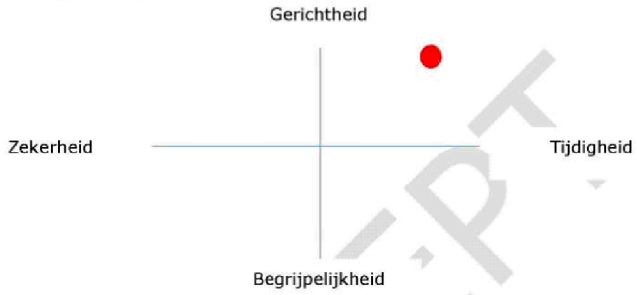
Conclusie van de analyse

De werkgroep concludeert dat het huidige toeslagenstelsel voor een, in absolute omvang, grote groep huishoudens niet altijd goed werkt. De ontwerpprincipes passen bovendien niet goed bij de inzichten vanuit de gedragswetenschap en de systematiek leidt tot veel terugvorderingen, die kunnen bijdragen aan schuldenproblematiek van huishoudens. Bij de vormgeving van het huidige stelsel is veel waarde gehecht aan gerichtheid en aan tijdigheid. Met gerichtheid wordt bedoeld het op de euro nauwkeurig uitkeren, rekening houdend met veel verschillende omstandigheden en tegen zo laag mogelijke kosten. Met tijdigheid wordt de voorschotsystematiek op basis van het actuele inkomen bedoeld zodat huishoudens kosten niet hoeven voor te schieten.

CONCEPT

Hoe preciezer de overheid met verschillende omstandigheden rekening wil houden, hoe complexer het stelsel wordt en hoe minder de burger in staat zal zijn om het stelsel te doorzien of op de juiste manier te acteren (gerichtheid vs. begrijpelijkheid). Hoe meer de overheid voorschotten uitkeert in de actualiteit, hoe minder zeker het is dat je als huishouden het voorschot na afloop van het jaar mag houden (tijdigheid vs. zekerheid). In onderstaande figuur is de huidige situatie illustratief als rode stip weergegeven op een assenstelsel.

Figuur 1: Spanning tussen wensen bij vormgeving inkomensondersteuning (rode stip: huidige toeslagenstelsel)



De problemen in het huidige stelsel zijn de keerzijdes van de gemaakte beleidsmatige keuzes: zekerheid en begrijpelijkheid voor de burger zijn in het gedrang gekomen. Vanuit de gedragsinzichten blijkt juist dat zekerheid voor burgers erg belangrijk is. En – nog los van de vraag of mensen over voldoende doenvermogen beschikken – is begrijpelijkheid een randvoorwaarde, zeker wanneer de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van de juiste informatie bij de burger ligt.

Oplossingen binnen het toeslagenstelsel

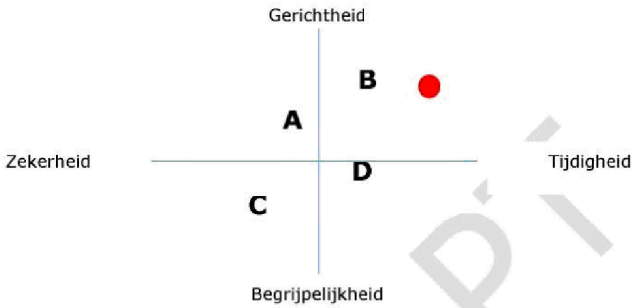
Op basis van de lessen uit de analyse concludeert de werkgroep dat een beweging richting meer zekerheid en eenvoud in het huidige toeslagenstelsel gewenst is. Dit gaat echter ten koste van gerichtheid en tijdigheid. Naast een verdere verbetering van de dienstverlening (zinvol, maar ontoereikend om het grote aantal terugvorderingen terug te dringen), heeft de werkgroep bouwstenen uitgewerkt langs de genoemde assen:

- Algemene bouwsteen gericht op dienstverlening Belastingdienst/Toeslagen (1)
- Meer zekerheid, minder tijdigheid (2 t/m 6)
  Dit betreffen maatregelen met als doel meer zekerheid te creëren over de inkomens- en vermogensgrondslag.
- Meer begrijpelijkheid, minder gerichtheid (7 t/m 13)
  Deze bouwstenen betreffen vooral het reduceren van *complexiteit* in de grondslagen. Dat draagt eraan bij dat burgers de regelgeving beter kunnen *hanteren en controleren*.
- Meer verantwoordelijkheid voor de overheid, minder voor de burger (14 t/m 20)
  Deze bouwstenen maken andere keuzes in de *verantwoordelijkheidsverdeling* tussen burger en overheid mogelijk.

Met deze bouwstenen is als fundament de basisvariant bestaande uit maatregelen die de werkgroep in iedere geval verstandig acht samengesteld. Vervolgens zijn

CONCEPT

verschillende coherente beleidsvarianten samengesteld in elk kwadrant (tentatief weergegeven in figuur y). Uit de analyse blijkt dat de sleutel voor het voorkomen van terugvorderingen en nabetalingen in grote mate ligt bij het scheppen van zekerheid over de inkomensgrondslag. Vandaar dat de verschillende manieren waarop dat mogelijk is de onderscheidende pijlers zijn onder de beleidsvarianten A tot en met D. Samen maken de varianten het spectrum aan potentiële oplossingsrichtingen binnen het stelsel inzichtelijk.



A. Afstappen van het actuele inkomen: In deze variant zijn de toeslagen niet meer afhankelijk van het actuele inkomen en vermogen, maar van het inkomen en vermogen van twee jaar eerder. Er hoeft geen inkomen meer geschat worden. De overige grondslagen blijven wel actueel en kunnen dus nog wel voor terugvorderingen en nabetalingen zorgen. Voor mensen met een grote inkomensterugval is er een vangnet.
B. Veel meer hulp van de overheid: Bij deze variant blijft het stelsel gebaseerd op het actuele inkomen en vermogen. De overheid gaat de burger echter zo veel mogelijk helpen om terugvorderingen te voorkomen. Onder andere door de uitkering van de toeslagen als default op 90% te zetten.
C. Eenvoudiger toeslag op basis van reeds bekende informatie: Deze variant is gericht op een vereenvoudigingsslag voor de burger. Om de toeslag maandelijks op basis van reeds bekende informatie te kunnen uitkeren is er een vertraging van 5 maanden. Er zijn geen terugvorderingen op basis van het inkomen.
D. Toeslag achteraf op basis van maandinkomen: De burger krijgt voortaan enkele maanden na afloop van iedere maand een toeslag uitgekeerd. Niet meer als voorschot, maar achteraf en direct definitief. Betaling is ten opzichte van huidige situatie vijf tot zes maanden later. Er is sprake van steeds fluctuerende toeslagbedragen.

Van de varianten zijn de effecten in beeld gebracht passend bij de doelstelling van dit IBO. Dit zijn de effecten merkbaar voor de burger: het aantal (hoge) terugvorderingen en nabetalingen, het verlagen van het niet-gebruik, het beperken van de mentale lasten en daardoor ontlasten van het doenvermogen en de geschiktheid van het stelsel voor flexwerkers en zelfstandigen. Dit allemaal met aandacht voor de inkomens- en arbeidsmarkteffecten. Uiteraard zijn ook de effecten voor overheid, zijnde uitvoerbaarheid en budgettaire consequenties van de maatregelen, in beeld gebracht.

Gezien de beperkte mogelijkheden om inkomenseffecten te kwantificeren kan aan de berekende inkomenseffecten niet ~~te~~ veel waarde worden gehecht. De

2027550 03930

inkomenseffecten zijn dan ook niet leidend geweest in het vormgeven van de varianten.

De varianten zijn ook voorgelegd aan een burgerpanel. Dit ~~geeft~~ gaf ~~een~~ de indicatie dat burgers een groot belang hechten aan zekerheid, maar dat zij in zeer beperkte mate bereid waren in te leveren op gerichtheid en met name tijdigheid. Het werken in de actualiteit zorgt voor het gevoel geen euro te weinig te krijgen en komt het inzicht in de opbouw van de toeslag ten goede en dus de begrijpelijkheid.

Conclusie
De uitwerking van de bouwstenen en de varianten laat volgens de werkgroep goed zien dat er in het huidige stelsel inderdaad maatregelen genomen kunnen worden ter verbetering en vereenvoudiging van het stelsel, maar dat voor elke maatregel een 'prijs' moet worden betaald. Dit leidt tot de conclusie dat geen van de varianten duidelijk beter is dan de andere.

De maatregelen benoemd in de basisvariant dragen bij aan een hoognodige vereenvoudiging van het toeslagenstelsel en versterking van de dienstverlening en de werkgroep moedigt ten zeerste aan deze maatregelen te implementeren. Deze maatregelen zijn echter onvoldoende om de volledige problematiek van terugvorderingen, nabetalingen en niet-gebruik in zijn geheel op te lossen. Daar zijn verdergaande keuzes voor nodig. De werkgroep heeft gepoogd die voor te leggen in de vorm van de beleidsvarianten A tot en met D, maar komt tot de conclusie dat er in het huidige stelsel geen ideale oplossing is voor de huidige problematiek. De huidige problematiek vraagt naar mening van de werkgroep om een grondige heroverweging van de gemaakte beleidsmatige keuzes die inherent zijn aan het huidige stelsel. Daarvoor zal verder gekeken moeten worden naar oplossingen buiten het huidige stelsel. Deze komen in fase 2 van dit IBO aan de orde.

CONCEPT

1 Inleiding

In de afgelopen jaren hebben terugvorderingen en het niet-gebruik van toeslagen aanhoudend in de publiciteit gestaan. Terugvorderingen en nabetalingen zijn inherent aan een voorschotstelsel, zoals de toeslagen. Ondanks de inspanningen van de Belastingdienst/Toeslagen om bijstellingen te verminderen, blijven de aantallen en de hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen hoog. De urgentie is vergroot door het toegenomen politieke en maatschappelijke bewustzijn voor het bestaan van beperkte zelfredzaamheid van burgers, de effecten hiervan en het groeiende aantal huishoudens met problematische schulden.

Dit IBO onderzoekt in twee fases verbetermogelijkheden op het gebied van toeslagen. Doel van deelonderzoek 1 (dit rapport) is om verbeteringen in kaart te brengen die binnen het huidige systeem in gang gezet kunnen worden. Deelonderzoek 2 richt zich vervolgens op herziening van het toeslagenstelsel en vraagt om alternatieven uit te werken binnen de stelsels van huur, zorg en jeugd.

Nederland kent vier toeslagen: de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. De zorgtoeslag heeft tot doel om de financiële toegang tot zorg te garanderen voor mensen met een laag inkomen; het biedt daarvoor een tegemoetkoming voor de premie en het eigen risico. Het doel van de huurtoeslag is huishoudens met een laag inkomen toegang bieden tot betaalbare en kwalitatief goede huurwoningen. Het doel van het kindgebonden budget is het verstrekken van een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderen om daarmee een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de ontplooiingskansen van die kinderen. Het primaire doel van de kinderopvangtoeslag is het bieden van financiële ondersteuning in de kosten van kinderopvang voor werkende ouders. De kinderopvangtoeslag stimuleert beide ouders tot het combineren van arbeid en de zorg voor hun kinderen en tegelijkertijd kinderen te laten groeien in hun ontwikkeling. Zowel vanuit deze oorspronkelijke doelen als los daarvan, vormen deze toeslagen belangrijke rijksinstrumenten voor inkomensondersteuning en arbeidsparticipatie.

In de 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 bouwwerk ontstaan van inkomensafhankelijke fiscale regelingen en toeslagen.

Het toeslagenstelsel bestaat sinds 2005. In de afgelopen jaren is het stelsel door allerlei factoren uitgegroeid tot een omvangrijk stelsel waar jaarlijks ruim 5 miljoen huishoudens, dat is 60% van de huishoudens, gebruik van maken. Ook het financieel belang ervan voor huishoudens is toegenomen. Burgers ontvangen aanzienlijke bedragen op jaarbasis, de laagste inkomens soms wel zo'n 13-20% van hun besteedbaar inkomen. Jaarlijks gaat er inmiddels zo'n € 13 miljard in om. Naar aanleiding van een aantal fraudegevallen wordt sinds 2012 door de Belastingdienst/Toeslagen nadrukkelijk ingezet op het aanpakken van fraude.

1.1 Aanleiding

Complexiteit in het toeslagenstelsel is niet nieuw, er bestaat een indrukwekkende lijst van rapporten waarin de noodzaak tot vereenvoudiging – inclusief opties

CONCEPT

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". Ondanks verschillende pogingen die de afgelopen tien jaar zijn ondernomen, is het systeem van de toeslagen sindsdien niet fundamenteel vereenvoudigd. De omvang en complexiteit zijn door maatschappelijke veranderingen en onder druk van de economische crisis eerder toegenomen. Ook aan de kant van de uitvoerder, de Belastingdienst/Toeslagen zijn inspanningen verricht om de dienstverlening te optimaliseren. Maar een uitvoerder kan een complex stelsel niet simpel maken. Bovendien heeft de Belastingdienst/Toeslagen te maken met zeer grote aantallen toeslaggerechtigden en is een procentueel kleine groep al snel een groot absoluut aantal.

Het toeslagenstelsel is vanuit overheidsoptiek een precisie-instrument. De burger krijgt op basis van de actuele situatie exact waar hij op dat moment recht op heeft. Dit recht wordt als voorschot verstrekt en na afloop van het jaar definitief vastgesteld. Het stelsel legt een grote verantwoordelijkheid bij de burger voor het actueel houden van de toeslagen, omdat de overheid dat inzicht niet real-time heeft.

Het is de vraag of dit uitgangspunt aansluit op menselijk gedrag in de praktijk. Zo constateert de WRR in haar rapport "Weten is nog geen doen" dat mensen dit niet altijd aankunnen. Dit geldt niet alleen voor "kwetsbare" groepen maar voor mensen uit alle lagen van de bevolking. Stress door levensgebeurtenissen zoals ziekte, een overlijden in de directe omgeving, scheiding, ontslag of faillissement en financiële stress, leiden ertoe dat mensen minder in staat zijn om wijzigingen door te geven, terwijl er juist dan wordt verwacht dat ze de juiste instanties tijdig informeren over gewijzigde omstandigheden.

Door het voorschotstelsel kunnen terugvorderingen en nabetalingen ontstaan. Als de burger niet of niet tijdig wijzigen doorgeeft, kunnen de terugvorderingen aanzienlijk oplopen en pijnlijke consequenties hebben voor de mensen die door de toeslagen juist geholpen zouden moeten zijn.

De voorwaarden voor het recht op een toeslag en de gehanteerde uitvoeringssystematiek worden door bepaalde groepen burgers als (te) ingewikkeld en belastend ervaren. Bovendien, 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[1] en de RVS[2] wijzen nadrukkelijk op de relatie met financiële problemen. Bijna 20% van alle huishoudens heeft risicovolle schulden of een kans daarop en de Belastingdienst is veelal een belangrijke schuldeiser. Ook de Nationale Ombudsman ziet het complexe stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen als één van de oorzaken voor financiële problemen van huishoudens, terwijl deze regelingen de financiële positie van deze mensen juist zou moeten verstevigen.

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, kijkt dit

[1] Weten is nog geen doen, WRR (2017).
[2] Eenvoud Loont, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2017)

2027550 03930

IBO naar de mentale belasting van burgers en de relatie met de schuldenproblematiek.

Aanpassingen aan het toeslagenstelsel hebben onvermijdelijk consequenties voor de doelstellingen van de regelingen. Want vereenvoudiging betekent bijvoorbeeld minder aparte regels voor elke specifieke situatie. Overigens is het ook in het huidige stelsel een illusie om met alle relevante feiten en omstandigheden rekening te houden. Dit IBO poogt de discussie over herzieningen te faciliteren door de consequenties van verschillende oplossingsrichtingen te beschrijven.

De taakopdracht is opgenomen in bijlage 1. Daarin is naast het reeds genoemde ook specifiek aandacht gevraagd voor niet-gebruik: het fenomeen dat sommige mensen met recht op toeslag er bewust of onbewust geen gebruik van maken.

1.2 Onderzoeksopzet

In de analysefase is vanuit de data van de Belastingdienst/Toeslagen en vanuit inzichten uit de gedragswetenschap gekeken naar de problematiek van terugvorderingen en nabetalingen, het niet-gebruik en de relatie tot schulden waarbij de volgende vragen centraal staan.

- **Terugvorderingen en nabetalingen[3]**:
  - Wat is de omvang van terugvorderingen en nabetalingen?
  - Wat zijn de verklaringen voor terugvorderingen en nabetalingen?
  - Voor wie zijn terugvorderingen en nabetalingen een probleem?

- **Niet-gebruik:**
  - 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:**
  - Wat is de relatie tussen toeslagen en schuldenproblematiek?
  - Wat zijn verklaringen voor het veroorzaken van toeslagschulden?
  - Bij wie is er sprake van toeslagschulden?

1.2.1 Onbedoelde gedragsreacties

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, kan een stabiele situatie met een vast (laag) inkomen opgegeven worden voor een (onzekere) baan met (wisselend) inkomen. Ook als het gaan werken financieel aantrekkelijk is, kan de angst of onzekerheid dat dit mogelijk niet zo is (of niet zo blijft) afschrikwekkend werken en baanacceptatie in de weg staan. Daarbij spelen tal van administratieve handelingen, een gebrekkig inzicht in de financiële consequenties en mogelijk verlies of aanpassing van

[3] Dit IBO sluit qua terminologie aan bij de Belastingdienst/Toeslagen als het gaat om terugvorderingen en nabetalingen. Een nabetaling is dus een betaling *van* de Belastingdienst/Toeslagen *aan* de toeslagontvanger; een terugvordering is wat vanuit de toeslagontvanger gezien een nabetaling zou worden genoemd: de toeslagontvanger maakt geld over aan de Belastingdienst/Toeslagen.

CONCEPT

toeslagen. Er kan 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 om te gaan werken zou door vereenvoudiging of het verhogen van de zekerheid mogelijk wel verlaagd kunnen worden.

1.3 Afbakening

Dit onderzoek zal geen uitspraken doen over de toereikendheid van de hoogte van individuele toeslagbedragen. Het inkomensbeleid en het beleid gericht op arbeidsparticipatie zijn niet het primaire onderwerp van dit IBO. Er wordt ook niet gekeken naar het samenspel met andere inkomensondersteunende instrumenten van het Rijk of lokale overheden. De varianten hebben wel inkomenseffecten en deze zullen waar mogelijk zichtbaar gemaakt worden.

Ook wordt niet specifiek onderzocht wat de omvang van oneigenlijke gebruik van toeslagen (misbruik/ fraude) is. Bij varianten zal wel ingegaan worden op eventuele gevolgen voor oneigenlijk gebruik of misbruik.

1.4 Leeswijzer

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

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de belangrijkste gedragsinzichten die relevant zijn voor het toeslagenstelsel.

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. Elke van de analyse hoofdstukken (hoofdstuk 3 tot en met 6) trekt lessen op het betreffende onderwerp. Deze kunnen elkaar tegenspreken.

In hoofdstuk 7 worden de lessen uit de analyse samengevoegd in een analytisch kader en 8 worden mogelijkheden geschetst om het toeslagenstelsel aan te passen.

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

CONCEPT

2 Beschrijving van het toeslagenstelsel

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

2.1 Algemene kenmerken toeslagen

In 2003 besloot het kabinet Balkenende II tot stroomlijning van de inkomensafhankelijke regelingen van het Rijk om meer transparantie voor de burger te bereiken, uitvoeringskosten te verminderen en de armoedeval effectief aan te pakken. Er werd besloten een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie in te richten voor de uitvoering van bestaande en beoogde inkomensafhankelijke regelingen. In 2005 werd de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ingevoerd en de Belastingdienst/Toeslagen opgericht.

In het toeslagenstelsel gaat jaarlijks bijna € 13 miljard om. Het bereik van de toeslagen is in de afgelopen jaren toegenomen tot 7,5 miljoen toeslagen voor ruim 5 miljoen huishoudens. Het gemiddelde bedrag aan toeslag per huishouden is in de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen en soms zelfs verdubbeld.

Tabel 2: Aantallen en bedragen van de verschillende toeslagen (2018)

Toeslag	Aantal toeslagen	Gemiddeld jaarbedrag[4]	Budgettair beslag
Zorgtoeslag	4,7 mln	€1.100	€ 4,7 mld
Huurtoeslag	1,4 mln	€2.800	€ 3,6 mld
WKB	764 dzd	€2.750	€ 1,9 mld
KOT	633 dzd	€5.000	€ 2,6 mld
Totaal	**7,5 mln**		**€ 12,8 mld**

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

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. Voornaamste grondslag is het inkomen. Het juist schatten van het actuele inkomen is voor veel huishoudens ingewikkeld. Dat geldt niet alleen voor huishoudens waarbij één of beide partners in loondienst werken, maar met name ook voor toeslagontvangers met een flexibel

[4] Gemiddeld bedrag geldt voor een toeslagontvanger die 12 maanden toeslag ontvangt. Dit betreft 88% van de ontvangers. Budgettair beslag is dus niet het product van toeslagontvangers x gemiddeld bedrag.

2027550 03930

arbeidscontract en zzp'ers. Door de sterke inkomensafhankelijkheid van regelingen kan een verkeerde inschatting al snel stevige consequenties hebben. Wat het voor de toeslagontvanger extra ingewikkeld maakt, is dat het inkomensbegrip voor toeslagen sterk kan afwijken van het arbeidsinkomen (het loon dat iemand op zijn bankrekening ontvangt). Daarnaast geldt ook nog dat het vermogens bij sommige toeslagen van belang is (waarbij de grensbedragen en de omschrijving van wat als vermogen meetelt verschilt) en dat de kring van personen die tot het huishouden behoren ook per toeslag afwijkt. En soms is met terugwerkende kracht sprake van partnerschap met alle gevolgen van dien. Zie hiervoor ook de omschrijvingen op de volgende pagina's.

De toeslagen maken zowel onderdeel uit het instrumentarium van een bepaald beleidsterrein (zorg, wonen, jeugd) als van het bredere inkomensbeleid waarbij de fiscaliteit een belangrijke rol speelt. Het huidige belastingstelsel is grotendeels gebaseerd op een inkomensheffing op individueel niveau. Bij de toeslagen wordt echter uitgegaan van het huishoudinkomen. Zo wordt individueel belasting geheven en arbeidsparticipatie gestimuleerd en op huishoudniveau via de toeslagen gerichte inkomensondersteuning geboden aan huishoudens met een lagere draagkracht. De vier toeslagen hebben allen als uitgangspunt dat de hoogte van de toeslag in enige mate samenhangt met de hoogte van de uitgaven en de draagkracht van het huishouden. Zijn de kosten hoger (bv hogere huur), dan krijg je meer toeslag; is het verzamelinkomen van het huishouden hoger, dan neemt de toeslag af. Het karakter van de toeslagen en de manier waarop de toeslag is uitgewerkt verschilt onderling.

Begrippen toeslagenstelsel

Inkomensbegrip

Het inkomen dat bepalend is voor de hoogte van de toeslagen is het gezamenlijk verzamelinkomen. Dit is de som van de individuele verzamelinkomens van de relevante leden van het huishouden (zie huishoudenbegrip). Het individuele verzamelinkomen is de som van het belastbaar inkomen in box 1, box 2 en box 3 van de inkomstenbelasting. Het belastbaar inkomen in box 1 op zijn beurt is de som van onder andere het loon-, uitkerings-, en winstinkomen en het eigenwoningforfait verminderd met aftrekposten zoals de hypotheekrenteaftrek, persoonsgebonden aftrekposten, zelfstandigenaftrek, reisaftrek en aftrek voor de premie van een lijfrente. Voor de huurtoeslag tellen sommige inkomsten niet altijd mee.

Vermogensbegrip

Het vermogen dat bepalend is voor de hoogte van de toeslagen is afgeleid van het vermogen in box 3. Het gaat bijvoorbeeld om spaargeld, aandelen of een tweede woning. Anders dan in de inkomstenbelasting tellen echter ook groene beleggingen mee, maar vermogen met een bijzondere herkomst (zoals smartengeld) soms juist niet. Vermogen in box 1 en box 2, bijvoorbeeld in de vorm van een eigen woning, een onderneming of een pensioenpot, telt sowieso niet mee.

Huishouden

Toeslagen zijn gericht op huishoudens. Bij de meeste toeslagen is naast de aanvrager van de toeslag alleen de eventuele toeslagpartner relevant. Bij de huurtoeslag tellen ook medebewoners mee. Het toeslagpartnerschap is geobjectiveerd. Partners die samen een huishouding voeren, kunnen hierdoor voor de toeslagen als twee alleenstaanden gelden. Zodra op basis van objectieve criteria "formeel" een partnerschap ontstaat, bijvoorbeeld door een huwelijk of het krijgen van een kind, is met terugwerkende kracht tot begin van het jaar alsnog sprake van toeslagpartnerschap.

2.2 Financiële belang van toeslagen

Voor huishoudens met een laag inkomen vormen de toeslagen een belangrijk onderdeel van het besteedbaar inkomen. Het belang van de toeslagen in het totale inkomen neemt af naarmate het inkomen hoger is. Dat effect zit zowel in de teller (toeslagbedrag daalt) als de noemer (relatieve belang andere inkomenscomponenten neemt toe). De gemiddelde toeslagen die huishoudens ontvangen variëren van ruim €2.500 per jaar voor het laagste inkomenskwintiel tot bijna €2.000 per jaar voor het hoogste inkomenskwintiel. Dat de hoogste inkomens nog zo veel toeslag ontvangen wordt verklaard door het ontbreken van een inkomensgrens en de beperkte inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag, waardoor ook de hoogste inkomens nog kinderopvangtoeslag ontvangen. Het belang van de toeslagen in het totale inkomen neemt echter sterk af voor de hogere inkomensgroepen: in de laagste inkomens vormen de toeslagen gemiddeld 21% van het besteedbaar inkomen, terwijl dit voor de hoogste inkomensgroep slechts 3% is.

Tabel 1: de gemiddelde toeslaghoogte naar inkomenskwintielen van toeslagontvangers en het gemiddelde aandeel in het besteedbaar inkomen (2016) [5]

Inkomensgroep	Gemiddeld bedrag €	Gemiddeld aandeel besteedbaar inkomen %
Laagste 20%	2.550	21
20-40	2.950	13
40-60	2.565	8
60-80	2.240	5
Hoogste 20%	1.985	3

2.3 Zorgtoeslag

Het doel van de zorgtoeslag, geïntroduceerd met de invoering van de zorgverzekeringswet in 2006, is het garanderen van financiële toegankelijkheid van de zorg voor alle huishoudens. Het is een tegemoetkoming voor zowel de nominale premie als het eigen risico. Doel is expliciet dat geen enkel huishouden meer dan een vooraf bepaald deel van het huishoudinkomen aan zorgpremie en eigen risico hoeft te betalen. De regeling is dan ook niet specifiek gericht op lage inkomens of kwetsbare groepen.

De hoogte van de maximale zorgtoeslag is afhankelijk van de gemiddelde zorgpremie en gemiddeld eigen risico en niet van de feitelijk betaalde zorgpremie en eigen risico. Zo houden mensen er belang bij om een zorgverzekering uit te kiezen met een gunstige premie (wat de concurrentie tussen zorgverzekeraars bevordert) en blijft het kostenbewustzijn in stand als mensen gebruik maken van zorg waarvoor het eigen risico geldt. Het prijsverschil tussen een goedkopere en duurdere basisverzekering voor rekening of voordeel van het huishouden. Omdat de zorgpremie de afgelopen jaren sneller stijgt dan het inkomen, ontvangen – bij gelijkblijvend beleid – steeds meer huishoudens zorgtoeslag.

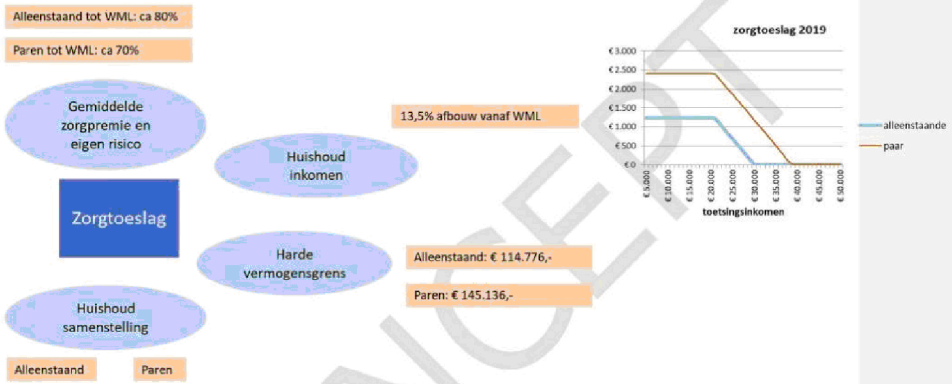
De zorgtoeslag vergoedt alleenstaanden met een wettelijk minimumloon (WML) circa 80% van de gemiddelde kosten van de zorgverzekering (nominale premie en eigen

[5] Obv eigen bewerking van het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS voor het jaar 2016, dit is alleen de groep toeslagontvangers.

CONCEPT

risico). Voor paren met WML wordt 70% vergoed. Het toeslagrecht bouwt af met 13,5% van het inkomen bij inkomens boven het wettelijk minimum loon. In 2019 heeft een huishouden boven een huishoudinkomen van 31.000 euro (alleenstaande) of 40.000 euro (samen met toeslagpartner) geen recht op zorgtoeslag. Consequentie hiervan is dat de groep toeslagontvangers grotendeels alleenstaande mensen zijn met een laag inkomen. De zorgtoeslag heeft ook een vermogensgrens[6] waarboven er geen recht op zorgtoeslag is.

Figuur 1: grondslagen zorgtoeslag 2019



2.4 Huurtoeslag

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. Het doel van de huurtoeslag is huishoudens met een laag inkomen toegang bieden tot betaalbare en kwalitatief goede huurwoningen. Anders dan bij de zorgtoeslag is de huurtoeslag afhankelijk van de daadwerkelijk betaalde huur. Er geldt een maximum huurgrens (ca. 720 euro). Verschillende aftoppingsgrenzen en kwaliteitskortingsgrenzen bepalen het vergoedingspercentage. Het IBO Sociale Huur (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.

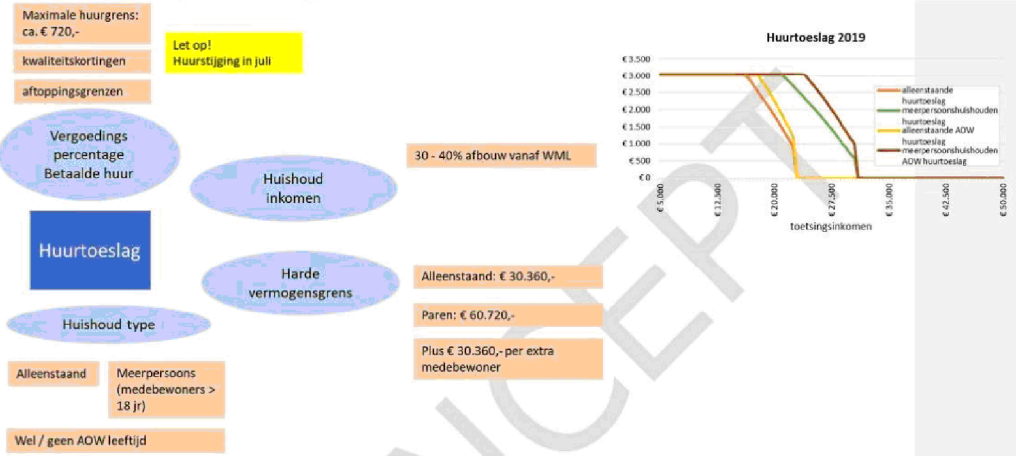
De huurtoeslag is afhankelijk van het huishoudtype[7], het huishoudinkomen[8] en de huur[9] die het huishouden betaalt. De huurtoeslag heeft een steil afbouwtraject (met 30 tot 40% afhankelijk van het huishoudtype): elke €10 inkomensverandering levert een verandering in de huurtoeslag op van € 3. Tot en met 2019 is er sprake van een

[6] 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.
[7] 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.
[8] Het inkomen wordt berekend voor het gezamenlijk huishouden. Onder een huishouden vallen bij de huurtoeslag de aanvrager, toeslagpartner en medebewoners.
[9] Voor de huurtoeslag wordt onder de huur de kale huur plus een viertal subsidiabele servicekosten verstaan, de zogenaamde rekenhuur.

CONCEPT

harde inkomensgrens in de huurtoeslag. Dat betekent dat een toeslagontvanger die €1 meer ontvangt dan het grensbedrag de volledige toeslag moet terugbetalen. Deze harde inkomensgrens zal met ingang van 2020 vervallen. Ook de huurtoeslag kent een vermogensgrens[10]. Een complicerende factor in de grondslagen is de jaarlijkse huurindexatie op 1 juli.

Figuur 2: grondslagen huurtoeslag 2019



In 2019 is de Tweede Kamer geïnformeerd over een verkenning naar mogelijkheden voor een vereenvoudiging van de huurtoeslag.[11] Deze mogelijkheden komen terug in de beleidsvarianten.

2.5 Kindgebonden budget

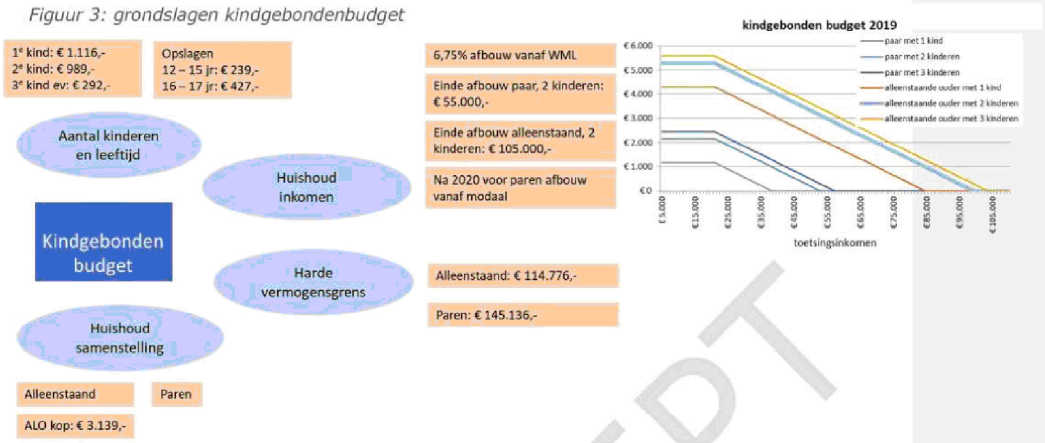
Het kindgebonden budget (WKB) is een tegemoetkoming (bovenop de kinderbijslag) in de kosten voor het levensonderhoud van kinderen voor huishoudens met een laag-, en middeninkomen. Het kindgebonden budget hangt af van het inkomen, de huishoudsamenstelling, het aantal kinderen en hun leeftijd[12].
Alleenstaande ouders ontvangen in het kindgebondenbudget een jaarlijkse extra bijdrage van maximaal € 3.139 (2019); de alleenstaande ouderkop (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 maximumhuishoudinkomen: 105.000 euro.

In 2020 wordt het afbouwpunt voor paren fors opgeschoven van WML naar ca €38.000 (ruim boven modaal). In het kindgebonden budget geldt dezelfde vermogensgrens als in de zorgtoeslag

[10] De vermogensgrens voor de huurtoeslag is gelijk aan het heffingsvrije vermogen in 2018: 30.000 euro voor een alleenstaande en 60.000 euro voor partners.
[11] Kamerstukken 2018-2019, 32 847 en 27 926, nr. 470
[12] Voor een eerste kind geldt een bedrag van € 1.166,-, het 2e € 989,-, het 3e kind en verder €292,-. Dan gelden er nog opslagen voor kinderen van 12-15 jaar ad € 239,- en 16-17 jaar ad € 427,-

CONCEPT

Figuur 3: grondslagen kindgebondenbudget



2.6 Kinderopvangtoeslag

Het primaire doel van de kinderopvangtoeslag is het bieden van financiële ondersteuning in de kosten van kinderopvang voor werkende ouders. De kinderopvangtoeslag stimuleert beide ouders tot het combineren van arbeid en de zorg voor hun kinderen en tegelijkertijd kinderen te laten groeien in hun ontwikkeling. Mede om die reden is er geen vermogensgrens of maximumhuishoudinkomen. De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het huishoudinkomen, het aantal opvanguren, de prijs per uur opvang, het aantal gewerkte uren en het aantal kinderen.

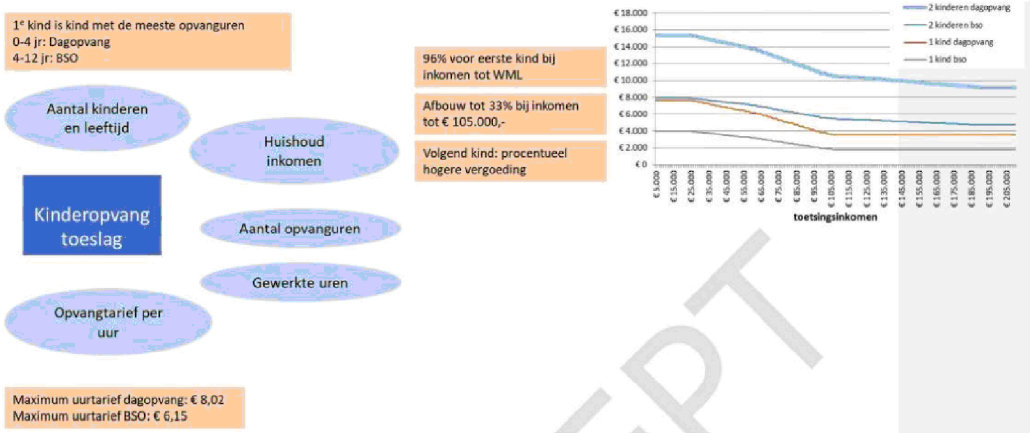
In 2019 krijgt een werkende in een huishouden met WML 96% voor het eerste kind (het kind met de meeste opvanguren) vergoed, aflopend tot 33% in een huishouden met een inkomen boven 105.000 euro. Van de extra kinderopvangkosten voor elk volgend kind vergoedt de kinderopvangtoeslag procentueel meer (van 96% tot 68%).

Vorig jaar heeft het kabinet besloten om te stoppen met het traject directe financiering kinderopvang[13]. Bij directe financiering zou de kinderopvangtoeslag voortaan aan de kinderopvanginstellingen worden uitbetaald en worden gebaseerd op een vastgesteld inkomen (t-2). Het kabinet geeft aan nog kansen te zien voor verbeteringen in het huidige stelsel, die leiden tot minder terugvorderingen; daar waar een stelselwijziging ingrijpend is (voor de uitvoerders maar ook kinderopvangorganisaties) en stelselwijzigingen altijd met risico's gepaard gaan. Daarom wordt voor de Kinderopvangtoeslag als alternatief voor de directe financiering een pakket aan verbetermaatregelen geïmplementeerd. De maatregelen zijn vooral gericht op het voorkomen van hoge terugvorderingen.

[13] Kamerstukken 2017-2018, 31 322, nr. 361.

CONCEPT

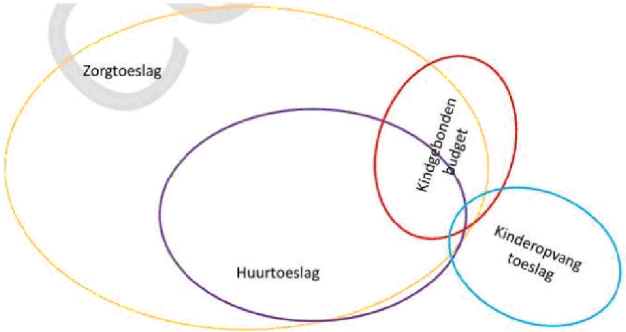
Figuur 4: grondslagen Kinderopvangtoeslag



2.7 Stapeling van toeslagen

De vier toeslagen kunnen niet los van elkaar gezien worden. Huishoudens kunnen door overlappende kenmerken en doelstellingen recht hebben op meerdere toeslagen. Van de huishoudens met toeslagen ontvangt 61% één toeslag, 31% twee toeslagen, 7% 3 toeslagen en ontvangt 1% alle vier de toeslagen[14]. Er zijn 2,7 miljoen huishoudens met een enkele toeslag. Dit betreft voor het grootste deel zorgtoeslag (ruim 2 miljoen). 56% van de zorgtoeslagontvangers ontvangt geen ander toeslagen. Slechts 1% van de huishoudens met huurtoeslag ontvangt geen andere toeslag. De overlap van huurtoeslag met zorgtoeslag is hierbij groot. 95% van de huurtoeslag ontvangers ontvangt ook zorgtoeslag. Hetgeen te verklaren is door de lagere en steilere afbouwgrens die de huurtoeslag kent ten opzichte van andere toeslagen.

Figuur 5: overlap toeslagen



Figuur betreft een illustratieve weergave en komt niet precies overeen met cijfermatige werkelijkheid.

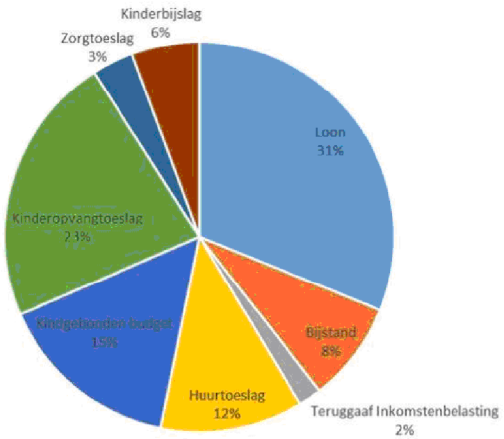
[14] Obv eigen bewerking van het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS voor het jaar 2016.

CONCEPT

Ook bij het kindgebonden budget is er vooral samenloop met zorgtoeslag: 66% van de huishoudens met kindgebonden budget heeft ook zorgtoeslag. Opvallend is de populatie van de kinderopvangtoeslag: 71% heeft geen enkele andere toeslag (hoge inkomens), terwijl ook 9% van de ontvangers van kinderopvangtoeslag vier toeslagen ontvangt (laagste inkomens).

Naast de mogelijke stapeling van toeslagen kunnen huishoudens met andere regelingen te maken hebben. Zij hebben dan betekent inkomen van verschillende instanties, met verschillende betaaldata en voorwaarden (oa betaling vooraf of achteraf). De complexiteit wordt vergroot doordat definities, zoals met betrekking tot arbeidsinkomen, niet eenduidig zijn. Daarbij komt dat veel gemeenten lokale regelingen kennen voor inwoners met een laag inkomen, zoals vermindering of kwijtschelding van lokale heffingen of een goedkope sportkaart. De burger moet zelf een beroep doen op deze regelingen. Hoe meer regelingen en/of toeslagen een burger heeft, hoe lastiger het is om overzicht te houden over zijn financiële situatie en hoe meer eventuele wijzigingen doorgegeven moeten worden. Terwijl het feit dat deze burger aanspraak kan maken op al deze individuele (meestal inkomensafhankelijke) regelingen al een teken is dat de financiële behoefte aan de ondersteuning waarschijnlijk groot is. Zie hieronder het voorbeeld van een alleenstaande ouder met een bijstandsuitkering en een deeltijdbaan (Figuur 6).

Figuur 6: verdeling inkomsten alleenstaande ouder

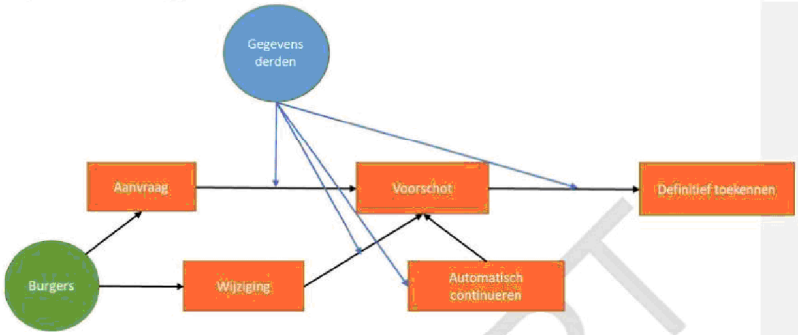


2.8 Aanvraagproces toeslagen

Burgers kunnen toeslag aanvragen via de website van de Belastingdienst/Toeslagen. Inloggen gebeurt via DigiD. Voor het maken van een inkomensschatting kan gebruik gemaakt worden van een rekenhulp, waarmee een maandinkomen wordt omgerekend naar het toetsingsinkomen. Ter ondersteuning van burgers bij het aanvragen van toeslagen zijn er toeslagenservicepunten en de Belastingtelefoon, of derden zoals belastingkantoren, kinderopvangorganisaties, woningcorporaties, sociaal raadslieden, ouderenbonden en een aantal maatschappelijke stichtingen.

Normaal gesproken beslist de Belastingdienst/Toeslagen binnen maximaal 13 weken over de toekenning van de toeslag.

Figuur 7: Aanvraagproces toeslagen



Bron: beleidsdoorlichting uitvoering Toeslagen door de Belastingdienst, 2016

2.9 Uitvoering toeslagen

De uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst/Toeslagen heeft in de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt van een reactieve naar een meer proactieve aanpak (zie ook een schematische weergave in bijlage 4).

2.9.1 2006 – 2012: snelle uitbetaling centraal

Bij de invoering van het toeslagenstelsel stond de snelle uitbetaling aan de burger centraal (2006-2012). Een belangrijk onderdeel van de uitvoering over 2006-2012 was de lancering van een nieuw ICT-systeem in 2012 waaraan het burgerportaal "mijntoeslagen" is gekoppeld. Het toezicht werd achteraf uitgevoerd.

2.9.2 2012-2016: fraudebestrijding

Naar aanleiding van een aantal fraudegevallen is ingezet op het aanpakken van fraude (2012-2016). Er werden aanvullende wettelijke maatregelen genomen om misbruik en fraude te voorkomen en opdrachtgevers stelde structureel € 25 miljoen ter beschikking ter bestrijding van misbruik en fraude. Het zwaartepunt van het toezicht verschoof naar meer toezicht bij de aanvraag en controle tijdens de looptijd van de toeslag. Als gevolg van specifieke antifraudemaatregelen worden jaarlijks ca 100.000 toekenningen handmatig beoordeeld. Deze worden op basis van een risicomodel geselecteerd. Circa twee derde van deze beoordelingen leidt tot een neerwaartse correctie (0,8% van het aantal toekenningen). Per jaar levert dat ca €30 miljoen op aan voorkomen uitbetalingen. Dat is 0,25% van het totaalbedrag aan uitgekeerde toeslagen. Dit laat zien dat het aandeel burgers dat doelbewust fouten maakt in de aanvraag of bij het doorgeven van wijzigingen relatief 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 vraagt het afrekenen op rechtmatigheid eerder om een defensieve dan om een

CONCEPT

dienstverlenende houding. Consequentie is dat de vele 'goeden' lijden onder het strenge regime bedoeld voor de paar 'kwaden'.

2.9.3 *2016 tot nu: dienstverlening aan burgers*

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/Toeslagen laatst bekende inkomen (t-1)[15]. 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 buitenschoolse opvang.
- 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 de Belastingdienst/Toeslagen tussentijds bijgesteld.
- Voor huishoudens die een kind krijgen en een of meerdere toeslagen ontvangen wordt 'ambtshalve' het kindgebonden budget toegekend; dat wil zeggen dat geen actie vanuit de toeslagontvanger nodig is, maar de Belastingdienst/Toeslagen op eigen initiatief de toeslag uitkeert.

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 privacywetgeving.

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.

[15] Dit doet de Belastingdienst alleen indien dit inkomen beschikbaar is en een betere indicatie lijkt te geven van de indexering. 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.

CONCEPT

2.9.4 *Klanttevredenheid dienstverlening Belastingdienst/Toeslagen*

Uit de jaarlijkse Fiscale monitor blijkt dat toeslagengerechtigden over het algemeen tevreden zijn met de dienstverlening en de communicatie van de Belastingdienst/Toeslagen[16]. 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 2.800 in 2018. De versterking van het toezicht en de invoering van de antifraudemaatregelen veroorzaakten in 2013 en 2014 een piek in de telefonie (ruim 5 miljoen telefoontjes) en het aantal bezwaren (90.000). Momenteel ontvangt de Belastingdienst/Toeslagen jaarlijks 2,8 miljoen telefoontjes en 30.000 bezwaren. Ondanks de forse daling is dit nog steeds bijna 10.000 telefoontjes per dag, wat ca 500 fte op jaarbasis aan inzet vraagt. De huidige aantallen liggen overigens redelijk in lijn met de andere grote uitvoeringsorganisaties zoals UWV, SVB en DUO[17].

2.9.5 *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 (ICT en inning). Ruim 300 fte daarvan is werkzaam in de inning van terugvorderingen.
De structurele jaarlijkse uitvoeringskosten bedragen €242 miljoen (2015). De dienst geeft jaarlijks 7,5 miljoen beschikkingen af. De uitvoeringskosten per beschikking wisselen per toeslag en zijn afhankelijk van de complexiteit en schaal van de betreffende toeslag.

Tabel 1: Uitvoeringskosten toeslagen 2015

Toeslag	**Gem. kosten per beschikking**
Zorgtoeslag	€16
Huurtoeslag	€64
Kinderopvangtoeslag	€145
Kindgebonden budget	€25

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

Bij de Belastingdienst/Toeslagen is het geautomatiseerde massaal proces uitgangspunt. De omslag naar meer proactieve dienstverlening aan de voorkant is ingezet, maar kent zijn beperkingen vanwege de omvang van het aantal toeslagontvangers. Dit zal ook gelden als van de Belastingdienst/Toeslagen meer maatwerk richting de toeslagaanvragers wordt verwacht. Vanwege het grote aantal toeslagontvangers zal hiervoor een aanzienlijke investering nodig zijn. Om een idee te krijgen van de impact: het verbeterprogramma Kinderopvangtoeslag dat gericht is op het verminderen van de hoge terugvorderingen in de kinderopvangtoeslag vraagt een intensivering van ca 70 fte.

[16] Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 935, nr 36, d.d. 15 december 2016
[17] Jaarverslagen over 2018 van de betreffende organisaties

CONCEPT

3 Gedragsinzichten voor toeslagen

In dit hoofdstuk wordt een aantal gedragsinzichten beschreven die in de analyse gebruikt worden als verklaring voor het handelen van de burger. Het is een theoretische beschrijving van de mogelijke relevantie van gedragsinzichten op het gebied van de toeslagen. Deze inzichten zijn niet empirisch getoetst op de toeslagenpopulatie. Naast de inzichten uit de literatuur over gedragswetenschap wordt ook informatie gebruikt uit gesprekken (door de werkgroep en het secretariaat gevoerd) met vele deskundigen en stakeholders.[18] De inzichten leveren lessen op die gebruikt kunnen worden bij het verbeteren van het toeslagenstelsel.

3.1 Algemene gedragsinzichten

Zoals eerder beschreven is het toeslagenstelsel gebaseerd op de veronderstelling dat sprake is van een rationele mens met voldoende denk- en doenvermogen en legt het de verantwoordelijkheid bij burgers om toeslagen aan te vragen en de juiste informatie te verstrekken. Tegenover deze verantwoordelijkheid staan financiële tegemoetkomingen. Om te zorgen dat een burger in actie komt moet de burger ten eerste weten dat hij in actie moet komen (denkvermogen), in actie komen (doenvermogen) en tot slot op de juiste (en rationele) manier in actie komen (homo economicus).

3.1.1 Denk- en doenvermogen niet altijd aanwezig

Door de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van de juiste informatie bij de burger neer te leggen doet het toeslagenstelsel een beroep op het denk- en doenvermogen van mensen. Denkvermogen is het 'weten en beredeneren' en doenvermogen het 'actie ondernemen'. Zo moeten burgers in het toeslagenstelsel weten dat een toeslag bestaat, wat de criteria zijn (denkvermogen) en een handeling verrichten om de toeslag aan te vragen[19](doenvermogen). Denk- en doenvermogen kennen een samenhang. Als een toeslag bij een rechthebbende burger immers onbekend is, zal deze burger ook geen toeslag aanvragen.

De WRR-studie 'Weten is nog geen doen' laat zien dat doenvermogen niet op dezelfde manier over de bevolking is verdeeld als denkvermogen. Ook bij mensen met een sterk denkvermogen kan het aan doenvermogen ontbreken. Dit heeft consequenties voor de mate waarin zij kunnen voldoen aan de verwachtingen van de overheid van een zelfredzame burger.

De omzetting van weten in doen is niet in alle omstandigheden voor iedereen weggelegd. Met name tegenslagen en levensgebeurtenissen leiden tot stress en

[18] Op 21 feb2019 was een rondetafel met [redacted] en [redacted] (WRR). Verder is gesproken met de WRR, de Ombudsman, de Algemene Rekenkamer, VNG, G40, G4, Divosa, Wijzer in geldzaken, [redacted] en [redacted] gedragsexperts bij de Belastingdienst/Toeslagen.

[19] 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.

CONCEPT

mentale belasting. Die stress en mentale belasting leidt tot beperkt mentaal vermogen en uit zich in kortetermijndenken en verlies aan overzicht op het grotere plaatje. Dat leidt niet alleen tot nog meer stress, maar bijvoorbeeld ook tot risico op schulden, als mensen enveloppes niet meer openmaken terwijl de rekeningen ondertussen verhoogd worden met incassokosten en boetes. Dit kan iedereen (ook hoogopgeleiden of mensen met hoge inkomens) overkomen.

Het doenvermogen is daarbij beperkt te trainen. Dat is een extra complicerende factor. Het doenvermogen 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. Ook de WRR beveelt aan om de mentale lasten voor burgers zo laag mogelijk te houden.

3.1.2 Mens handelt niet altijd rationeel

Een ander belangrijk 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' voor informatieverwerking. Eén systeem is gericht op emotie en intuïtie, het andere systeem is gericht op logica en rationaliteit. Het eerste systeem zorgt voor snelle, automatische beslissingen op een meer onbewust niveau. Het tweede systeem is meer bewust en reflectief, maar ook langzamer. Een rationeel wezen zou elke beslissing in het leven bewust beredeneren en daarmee altijd juist (rationeel) handelen. Maar mensen maken meestal keuzes met het automatische systeem, op basis van intuïtie of vuistregels (heuristieken). Dat is immers sneller en er is simpelweg niet voldoende gelegenheid (mentale capaciteit, aandacht, of tijd) om álle informatie en keuzes bewust en rationeel te overwegen. Ongeveer 95 % van de keuzes op een dag worden daarom automatisch, op onbewust niveau gemaakt. Als keuzes als complex worden ervaren of er zijn veel keuzes mogelijk (keuzestress), hebben mensen eerder de neiging om het probleem op te lossen met een vuistregel, vooral als die in het verleden succesvol bleek te zijn. Mullainathan (2014) laat in zijn boek over schaarste zien dat mensen die schaarste ervaren (in geld of in tijd) vaker irrationeel en probleem verergerend gedrag vertonen, zoals vermijdingsgedrag waardoor bijv. schulden escaleren. Volgens Ariely (2010) handelen mensen weliswaar irrationeel maar wel voorspelbaar. Daar is dus rekening mee te houden in beleid.

3.2 Relevantie van gedragsinzichten voor toeslagen

De manier waarop menselijk gedrag tot stand komt is relevant voor toeslagen omdat er in het stelsel (impliciet) onrealistische verwachtingen zijn van burgers. 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. Een aantal gedragskenmerken zijn mogelijke verklaringen voor het gedrag van een toeslaggerechtigde burger zoals procedurele rechtvaardigheid, uitstelgedrag, belang van een standaard ('default'), verliesaversie en onzekerheidsaversie. De verschillende gedragsinzichten zijn vaak onderling gerelateerd, maar worden hieronder apart toegelicht.

CONCEPT

3.2.1 *De complexiteit van het huidige toeslagenstelsel botst met het principe van procedurele rechtvaardigheid*

Een transparant/inzichtelijk proces helpt bij het gevoel van rechtvaardigheid. Als mensen een procedure als rechtvaardig beschouwen, dan accepteren ze sneller de uitkomst.[20] Dat is ook het geval als de uitkomst in hun nadeel is. In een complex stelsel is de procedure moeilijker te doorgronden en daarmee is het moeilijker om in te schatten of de uitkomst rechtvaardig is. De huidige complexiteit van het toeslagenstelsel leidt tot onduidelijkheid bij mensen over het recht op een toeslag en tot vragen als: "Krijg ik wel, waar ik recht op heb?". Dat kan mogelijk het draagvlak voor het toeslagenstelsel aantasten.

3.2.2 *Uitstelgedrag*

Uitstelgedrag komt veel voor. Een concreet voorbeeld zijn 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 ondanks goede voornemens duidelijk moeite om te gaan sporten, terwijl de beloning in de toekomst ligt en onzeker is.[21]

Mensen zijn geneigd om ook moeilijke, complexe taken voor zich uit te schuiven, omdat er dan vaak onzekerheid bestaat over of we de taak goed kunnen volbrengen/niet weten hoe het loopt. Dat gevoel van onzekerheid wordt ervaren als onprettig en kan leiden tot vermijden van dat negatieve gevoel en daarmee van die taak tot verder in de toekomst.

Het initiatief voor het aanvragen van een toeslag en het doorgeven van een wijziging ligt bij de burger. Mensen kunnen dus 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 dan vaak opnieuw uit. De complexiteit van het toeslagenstelsel, waarbij mensen er even goed voor moeten gaan zitten, vergroot mogelijk de prevalentie van uitstelgedrag.

Uitstelgedrag kan ook 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 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 kan voor maximaal 3 maanden terug worden aangevraagd. Hoewel het recht niet direct verloren hoeft te gaan, kan het gevolg wel zijn dat burgers niet over het geld beschikken op het moment van de uitgave (liquiditeitsrestrictie).

Uitstelgedrag bij het doorgeven van wijzigingen in de toeslag kan ook problematisch zijn. Het gevolg kan zijn dat een te hoog of te laag voorschot verstrekt blijft worden. Mogelijkerwijs gaat het om veel geld. Stel dat levensgebeurtenissen ertoe leiden dat

[20] Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). The social psychology of procedural justice. New York: Plenum Press. In Y. Cohen-Charash, Y. & P. E. Spector (2001). The Role of Justice in Organizations: A Meta-Analysis. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 86.
[21] 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'.

CONCEPT

het recht op een toeslag vervalt, dan zal elke maand uitstel betekenen dat een maand toeslag terugbetaald moet worden. Dat werkt terugvorderingen van een te hoog toeslagvoorschot aan de burger in de hand.

Het is de vraag in hoeverre meer attenderingsacties (zie 2.8) van de Belastingdienst/Toeslagen toeslaggerechtigden zullen aanzetten tot handelen. De WRR signaleerde namelijk dat meer informatieverstrekking niet alle burgers aanzet tot handelen, omdat in actie komen ook samenhangt met het doenvermogen, dat lastig te beïnvloeden is.

3.2.3 *Het belang van een standaard optie ('default')*

Een tweede gedragsprincipe is dat mensen geneigd zijn (bewust of onbewust) mee te gaan met de 'aangevinkte' standaard optie, en het behouden van de status quo. Het aanpassen van deze standaardoptie kost namelijk (mentale) moeite. Door het bewust inzetten van de standaardoptie kun je het keuzegedrag van mensen beïnvloeden. 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).

3.2.4 *Referentiepunt en 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 geschat op basis van het actuele jaarinkomen 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 Blom en Dillingh, 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 (maar ook in het publieke debat) diegenen die moeten terugbetalen meer in de belangstelling staan dan diegenen die een nabetaling krijgen.

Je kunt verliesaversie ook inzetten om mensen in actie te laten komen, door in te spelen op een mogelijk verlies t.o.v. het referentiepunt (verliesaversie) en hoe ze dit kunnen voorkomen (handelingsperspectief).

CONCEPT

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

3.2.5 Onzekerheidsaversie

Het vierde gedragsinzicht is dat mensen niet van onzekerheid houden. Ze geven in het algemeen de voorkeur aan een zeker bedrag boven een onzeker bedrag. Dat geldt nog steeds als 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 (arbeids)inkomen. Men heeft dus liever een lagere bijstandsuitkering met toeslagen, dan een hoger maar wisselend inkomen uit (flexibele) arbeid.

Bij het voorschot van de toeslagen kan deze onzekerheidsaversie met name spelen 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 omdat 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 Hoe pakt het toeslagenstelsel in de praktijk uit voor de burger?

Bovenstaande gedragsinzichten over systematische afwijkingen van rationaliteit geven kleuring aan de omgang van de burger met het toeslagstelsel. Ze vormen een verklaring voor het feit waarom de dagelijkse uitvoeringspraktijk niet altijd blijkt te voldoen aan de theorie die eraan ten grondslag ligt. Deze gedragingen passen binnen het anekdotisch beeld dat de burger dagelijkse beslommeringen heeft, waarbij overheidsregelingen niet centraal staan. De burger moet zijn kostbare aandacht verdelen. Toeslagen staan daarbij waarschijnlijk niet bovenaan het prioriteitenlijstje van de burger. Zie hiervoor ook de verschillende voorbeelden die verspreid in het rapport opgenomen zijn.

Bij de bepaling van het toetsingsinkomen voor het recht op toeslag zal de burger bijvoorbeeld een nauwkeurige schatting moeten maken. Dat kost tijd en moeite. Het is voor de gemiddelde burger immers complex. Op grond van bovenstaande gedragsinzichten ligt het voor de hand dat die schatting hoogstwaarschijnlijk met een vuistregel gemaakt wordt, bijvoorbeeld het brutoloon van een loonstrook maal 12 (en daarbij vakantiegeld te vergeten).

De toeslagen worden verstrekt als voorschotten. Dus de burger is na de eerste aanvraag dus nog niet klaar. Gedurende het toeslagjaar zal die burger moeten kijken of de toeslagaanvraag en het voorschot nog passend is bij de huidige situatie. Bij kleine mutaties van het inkomen of gebruik is de kans groter dat burgers het zich niet bewust zijn en geen mutaties doorgeven. Als de burger al bewust is van de

CONCEPT

regelmatige 'toeslagcontrole', dan wedijvert deze controle met andere prioriteiten van de burger. De huidige toeslagaanvraag zal daarbij waarschijnlijk als de 'normale' situatie beschouwd worden en is dus een referentiepunt geworden.

Zolang de wijzigingen klein zijn, hoeft dat niet direct problematisch te zijn. Maar bij een levensgebeurtenis kunnen problemen ontstaan. De kans is groot dat de oorspronkelijke toeslagaanvraag niet meer past bij de nieuwe levenssituatie. Bij een levensgebeurtenis moet de burger echter vaak veel zaken regelen. Het aanpassen van toeslagen heeft dan niet altijd de eerste prioriteit. Een toeslag kan dan langer doorlopen, terwijl de 'rekening' een jaar later gepresenteerd wordt. Dan ligt het risico op terugvorderingen op de loer. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor zzp'ers en mensen met een flex-contract en sterk wisselende inkomens. De kans is groot dat bij het doen van hun aangifte inkomstenbelasting blijkt dat ze een goed jaar hebben gehad (bijvoorbeeld door meer uren te werken of betere tarieven). Achteraf blijkt dan dat dit ook gevolgen heeft voor de hoogte van de toeslagen. Dit kan dan als een 'straf' voelen voor een succesvol jaar.

3.4 Gevoel na onderzoek burgerperspectief

Naast inzichten uit de wetenschap en inzichten van experts op het gebied van gedragsinzichten heeft de werkgroep ook een indruk willen krijgen wat er bij burgers nu daadwerkelijk leeft op het gebied van toeslagen. Daarom is opdracht gegeven voor het uitvoeren van een beknopt en kwalitatief onderzoek naar het burgerperspectief.[22] Het onderzoeksbureau heeft 24 burgers met een toeslag geïnterviewd. Dit waren 11 individuele gesprekken en twee groepsgesprekken. De rapportage is toegevoegd als bijlage 9.

Uit de gesprekken komt een gevoel naar voren dat burgers het bestaan van toeslagen waarderen en dat de toeslagen voor het grootste deel van de geïnterviewden ook noodzakelijk zijn. Geïnterviewden denken verstand te hebben van toeslagen omdat het aanvraagproces eenvoudig is. Het besef van het belang om tijdig wijzigingen door te geven is echter minder groot, met name bij de kleinere wijzigingen in bijvoorbeeld inkomen. Hier speelt ook mee dat burgers denken dat de Belastingdienst toch alles al weet en één partij is. Geïnterviewden gaven ook aan dat er niet een duidelijk moment was om de gegevens waarop toeslagen gebaseerd zijn te controleren en sommigen geven aan de belastingaangifte als iets serieuzers te zien dan het bijhouden van de toeslagen.

Geïnterviewden geven aan zekerheid heel belangrijk te vinden. Dit gaat verder dan alleen het voorkomen van (hoge) terugvorderingen. Ook aspecten als hoogte, regelmaat, actualiteit en inzicht in de opbouw spelen hier een rol. Ook vindt men "eerlijkheid" belangrijk: de toeslagen moeten passend zijn bij iemands actuele situatie.

In de interviews komt duidelijk naar voren dat voor verschillende groepen verschillende oplossingen nodig zijn. Onderscheidde kenmerken zijn daarbij wel of geen aanwezige financiële ruimte en vaste- vs. flexibele inkomens. De geïnterviewden zijn ook gevraagd naar hun mening over de vier beleidsvarianten. Deze inzichten zijn meegenomen in hoofdstuk 7.

[22] Omdat het onderzoek naar burgerperspectief ook bedoeld was om de beleidsvarianten te toetsen en de verwachting was dat dit gezien de complexiteit beter in interviews naar voren komt dan in bijvoorbeeld een vragenlijst is gekozen voor een kwalitatief onderzoek.

CONCEPT

3.5 Lessen voor toeslagen uit gedragsinzichten

Samengevat kent het toeslagenstelsel dus verschillende drempels om de mensen de toeslagen te laten krijgen waar ze recht op hebben. Het gaat niet voldoende uit van een realistisch mensbeeld en menselijk gedrag en sluit niet optimaal aan op de basale behoefte van mensen aan zekerheid. Ten eerste weet niet iedereen dat zij in actie moeten komen, dit wordt vergroot door complexiteit van het systeem (denkvermogen). Vervolgens is het niet vanzelfsprekend dat mensen in actie komen om relevante wijzigingen voor de toeslagen door te geven (doenvermogen). Dan gaat het zowel om (kleine) mutaties van het inkomen als om levensgebeurtenissen. Juist bij levensgebeurtenissen kunnen de gevolgen groot zijn. Als daarbovenop het toeslagenstelsel als complex wordt ervaren, vermindert dit de kans op het gewenste gedrag nog verder. Ook vergroot de complexiteit wellicht het gevoel van willekeur en vermindert het gevoel van (procedurele) rechtvaardigheid. En ook dat kan de bereidheid tot het nemen van actie van mensen verminderen.

De hiervoor beschreven inzichten hebben geleid tot een aantal lessen op het gebied van gedrag 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. Introduceer meer zekerheid in het systeem.
2. Verminder mentale lasten en de mate waarin mensen zelf in actie moeten komen.
3. Onbegrip leidt tot gevoelens van procedurele onrechtvaardigheid. Maak de grondslagen en voorwaarden en de manier waarop deze op elkaar inwerken daarom zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk.
4. Zorg voor een systeem (inclusief terugbetalingssysteem) waarin je verstandige standaardopties inbouwt.
5. Zorg voor een actuele en gedeelde informatiepositie tussen burgers en de Belastingdienst/Toeslagen en snelle feedback.

CONCEPT

4 Analyse terugvorderingen en nabetalingen

Terugvorderingen en nabetalingen zijn inherent aan het huidige dubbele voorschotstelsel. Er is sprake van een dubbel voorschotstelsel omdat de toeslag én maandelijks vooraf betaald wordt én gebaseerd is op een schatting van het actueel jaarinkomen (voor het jaar waarin het voorschot uitgekeerd wordt). Zo'n jaarinkomen is dus op het moment van aanvragen en in de loop van het jaar nog niet zeker en kan door meerdere factoren wijzigen, bijvoorbeeld een nieuwe baan krijgen of werkloos raken, een loonsverhoging al dan niet conform cao, het werken van meer of minder uren, verandering van de huishoudsamenstelling, wijziging in één van de aftrekposten, etc. Daarnaast zijn er bij de verschillende toeslagen nog andere grondslagen (bv de hoogte van de huur bij de huurtoeslag of het uurtarief van de kinderopvang) 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 nabetalingen bij definitieve toekenning. Dit betrof twee derde van alle terugvorderingsbeschikkingen. Daarnaast zijn er nog tussentijdse beschikkingen, merendeel het gevolg van doorgegeven wijzigingen door burgers. Omdat er alleen gedetailleerde cijfers over aard en omvang van de beschikkingen bij definitieve toekenning bekend zijn, wordt in het vervolg van dit hoofdstuk uitgegaan van deze gegevens. De tussentijdse beschikkingen blijven daardoor buiten beschouwing.

Algemene Rekenkamer onderzoek naar "Toeslagschulden"

De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft in 2018/2019 onderzoek gedaan naar "toeslagschulden," waarbij gekeken is naar de termijnen waarbinnen terugvorderingen worden betaald en naar stapeling van terugvorderingen in relatie tot de terugbetalingsduur. In de dataset[23] van de ARK zijn op huishoudniveau alle tussentijdse en definitieve neerwaartse mutaties in de toeslag gedurende een periode van 5 jaar vastgesteld. In dit IBO is gefocust op de totale bijstellingen (zowel omlaag als omhoog) bij de definitieve beschikking over 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 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.

Het ARK-onderzoek brengt de financiële impact van terugvorderingen op het niveau van het huishouden uitgebreider in beeld. De ARK ziet betaalrisico ontstaan bij hoge terugvorderingen i.r.t. het inkomen en bij een stapeling van meerdere vorderingen: deze huishoudens doen er langer over om terug te betalen. Anderzijds laat de ARK zien dat lang niet alle hoge terugvorderingen problematisch zijn: hoge inkomens betalen hoge vorderingen snel terug.

[23] geconstrueerd op basis van gegevens van het Landelijk Incasso Centrum, de Belastingdienst en Belastingdienst / Toeslagen

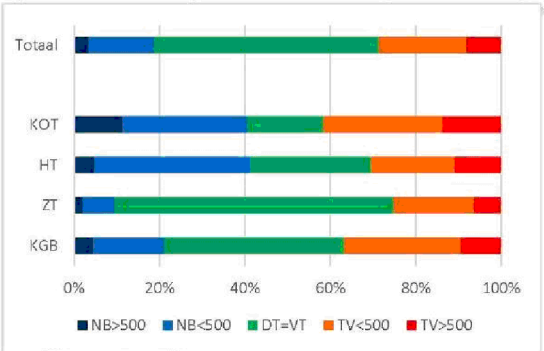
Een andere belangrijke constatering van de ARK is dat de focus op terugvorderingen alleen geen volledig beeld geeft van de financiële complexiteit die er over een jaar kan optreden voor huishoudens. Ook gedurende het jaar ontstaan er veelvuldig bijstellingen in de hoogte van het toeslagrecht (al dan niet door een wijzigingen die de burger zelf doorgeeft) met verhogingen of verlagingen van de toeslagen als gevolg. De systeemkeuze van de beleidsmaker voor het voorschotstelsel vergroot zo het risico dat de burger zijn financiële situatie niet goed kan overzien.

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 € 13 miljard (2018) aan toeslagen uitgekeerd. Uit de data-analyse[24] blijkt dat in 2016 ca. € 1,6 miljard werd teruggevorderd (ofwel 12% van de uitgaven) op een totaal van 8 miljoen toekenningen. Van deze toekenningen werd 47% bij definitieve vaststelling naar boven of beneden bijgesteld. Dit betrof 2,3 miljoen terugvorderingen en 1,5 miljoen nabetalingen. Figuur 8~~Figuur 9~~ hieronder laat per toeslag de verhouding tussen het aantal beschikkingen zonder correcties bij definitief toekennen (groen) en het aantal bijstellingen (boven en onder €500) zien.

Figuur 8: Correcties bij definitieve toekenningen naar toeslag



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

4.1.2 Sterke inkomensafhankelijkheid is een garantie voor correcties achteraf

Het aandeel bijstellingen in de verschillende toeslagen hangt vrijwel één op één 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

[24] op basis van gegevens van de Belastingdienst/Toeslagen

extra inkomen tot een terugvordering van €3. De afbouw begint bovendien al bij een inkomen dat lager is dan het minimumloon, waardoor mensen die aan het werk gaan vanuit een uitkering direct met een lagere huurtoeslag te maken krijgen. Omdat vrijwel elke huurtoeslagontvanger ook zorgtoeslag ontvangt, loopt het verlies aan toeslaguitkeringen boven WML zeer snel op.

4.1.3 Huurverhoging in juli zorgt voor nabetaling huurtoeslag

Bij de huurtoeslag valt het hoge aandeel nabetalingen op. Dat hangt samen met de jaarlijkse huurverhoging op 1 juli. Over de tweede helft van het jaar stijgt dan het recht op toeslag, maar als de aanvrager de huurverhoging niet doorgeeft, verrekent de Belastingdienst/Toeslagen dat pas bij de definitieve toekenning.

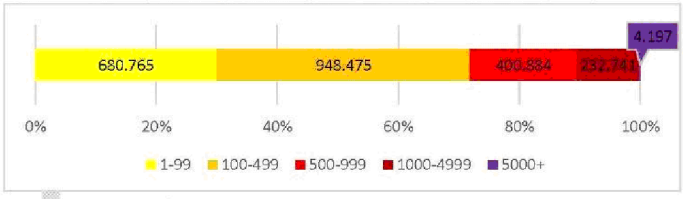
4.1.4 Meer (ingewikkelde) grondslagen leidt tot meer bijstellingen

In algemene zin ligt het aandeel bijstellingen in de toeslagen met meer complexe grondslagen hoger. Dat geldt voor de huurtoeslag maar met name 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 bij de beleidsopties.

4.1.5 Meeste terugvorderingen tussen €100 en €500

30% van de terugvorderingen is lager 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)

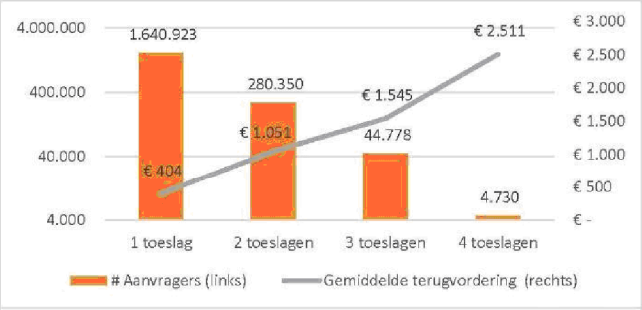


4.1.6 Stapeling van toeslagen leidt tot hoge financiële lasten bij huishoudens

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 huishoudens[25] en wat dit betekent voor het gemiddelde terugvorderingsbedrag.

[25] 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.

Figuur 10: stapeling terugvorderingen bij aanvragers

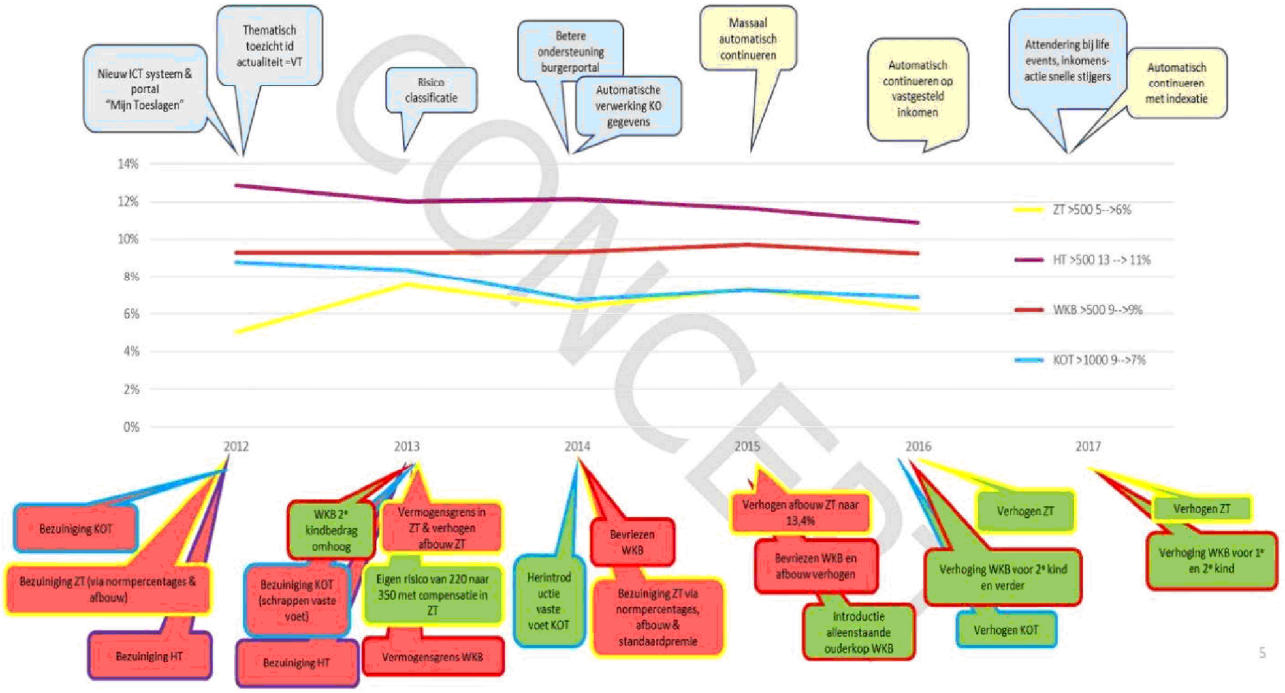


Van de 2,3 miljoen terugvorderingen is in 30% van de gevallen sprake van een stapeling van terugvorderingen bij huishoudens (bijna 330.000 huishoudens). De overige 70% (1,6 miljoen terugvorderingen) betreft een enkele terugvordering. 280.000 huishoudens krijgen te maken met een dubbele terugvordering; 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).

4.1.7 *Veelvuldige beleidswijzigingen hebben invloed op aandeel en hoogte van terugvorderingen*

2016 was geen uitzonderlijk jaar qua omvang van de terugvorderingen en nabetalingen. Zoals beschreven in H2 heeft de Belastingdienst/Toeslagen afgelopen jaren maatregelen getroffen om het aantal bijstellingen te laten dalen. Maar tegelijkertijd zijn er ook bij de verschillende toeslagen 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 miljard bezuinigd op de toeslagen en vervolgens weer €4,1 miljard geïntensiveerd. Mede door de veelvuldige beleidswijzigingen, die onder andere effecten hebben gehad op de omvang van toeslagpopulatie of de hoogtes van de toeslagen 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.

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



CONCEPT

4.2 Verklaringen terugvorderingen

4.2.1 *Doorgeven van wijzigingen lukt niet altijd tijdig*

Terugvorderingen en nabetalingen ontstaan omdat er wijzigingen optreden ten opzichte van de gegevens die gebruikt zijn bij de berekening van het voorschotbedrag. 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 terugvorderingen ontstaan. Het voorschot voor een maand wordt namelijk circa twee weken voor uitkering klaargezet in de systemen en het verwerken van een aanpassing door de Belastingdienst/Toeslagen kost tijd. Idealiter zou de toeslag gerechtigde een wijziging twee maanden van tevoren doorgeven, dat gebeurt in de praktijk dus niet altijd (tijdig). Dit heeft verschillende oorzaken. Men weet bijvoorbeeld niet op tijd dat een wijziging optreedt, of men realiseert zich niet dat een wijziging (zo vroeg) doorgegeven moet worden. En als men weet dat een wijziging doorgegeven moet worden, spelen diverse (onbewuste) gedragsinzichten een rol en kan het doenvermogen (al dan niet tijdelijk) beperkt zijn.

In situaties van financiële stress kan een korte termijnfocus ontstaan. Dit kan ertoe leiden dat mensen bewust hun toeslag maximeren en het jaarinkomen te laag inschatten. Dit is bij de groep met een laag of wisselend inkomen extra problematisch, omdat vanwege de beperkte terugbetaalcapaciteit terugvorderingen tot problemen en het ontstaan van schulden kunnen leiden. Overigens zijn er in de toeslagen juist ook mensen die risicoavers zijn en hun inkomen bewust hoger schatten of pas achteraf aanvragen, om zo (hoge) terugvorderingen te voorkomen.

Sommige wijzigingen hebben met terugwerkende kracht gevolgen. Als bijvoorbeeld twee ongehuwd samenwonenden gaan trouwen of een kind krijgen, dan worden ze met terugwerkende kracht voor het gehele jaar als toeslagpartner aangemerkt[25] terwijl ze eerder rechtmatig zorgtoeslag ontvingen als twee alleenstaanden. Hierdoor vermindert doorgaans het zorgtoeslagbedrag voor het hele jaar. Dit levert in de praktijk onbegrip op en tast het gevoel van rechtvaardigheid aan. Het terugwerkende kracht principe is in dergelijke situaties lastig uit te leggen.

Uit de 2e evaluatie van de Awir blijkt dat 10% van toeslagontvangers mutaties van het toetsingsinkomen doorgeeft. Dit wordt in de evaluatie als laag gekwalificeerd. Het percentage is overigens niet gerelateerd aan het aantal toeslagontvangers dat wijzigingen zou moeten doorgeven, maar aan de gehele populatie.

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% overig[27] bij). Zie ook onderstaande figuren.

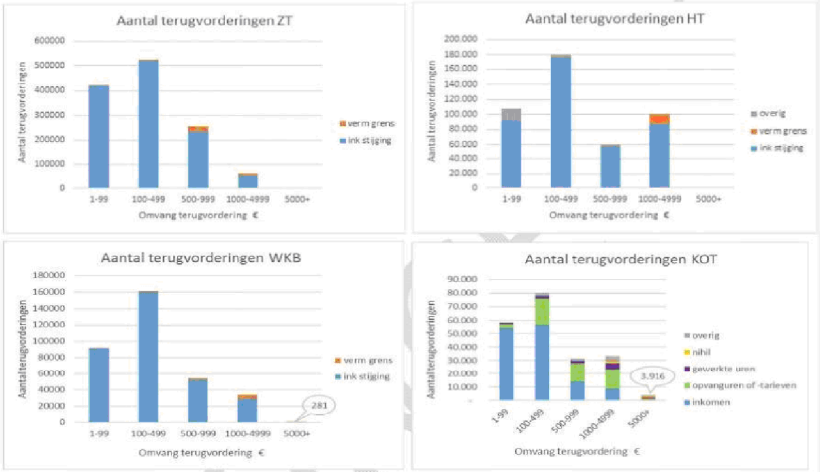
[26] De terugwerkende kracht gaat hierbij niet verder terug dan 1 januari van het kalenderjaar waarin men toeslagpartner wordt.
[27] Dat betreft o.a. overschrijding van de huurgrens, onrechtmatige toekenningen, onzelfstandige wooneenheden en andere verlagingen van het recht die niet aan inkomen of vermogen zijn toe te wijzen zoals een huurdaling.

CONCEPT

Voor de kinderopvangtoeslag is het beeld anders. Daar bepalen afwijkingen in de doorgegeven opvanguren (25%); afwijking in de gewerkte uren[28] (5%) en nihilstellingen (1%) ook een belangrijk deel van de terugvorderingen. Zie ook 4.2.4.

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 (deze toeslag kent ook de minst sterke inkomensafhankelijkheid) en het hoogst voor de huurtoeslag (€632).

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



4.2.3 *Verschillende huishouddefinities, sterke inkomensafhankelijkheid en ingewikkelde inkomensbegrip zorgen voor veel bijstellingen*

Het is zowel voor burgers als voor de Belastingdienst/Toeslagen bijna onmogelijk om het jaarinkomen exact goed in te schatten. Alleen al een kleine aanpassing van het inkomen door een verandering in 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 zoals beschreven in hoofdstuk 2). Bij de doorvertaling van een maandinkomen naar een jaarinkomen kan vakantiegeld of een 13e maand makkelijk vergeten worden, waardoor een te laag inkomen wordt opgegeven en een te hoge toeslag wordt uitgekeerd. Verder gaat het bij toeslagen niet om het bruto of netto inkomen, maar om het verzamelinkomen. Dit inkomensbegrip is voor veel mensen niet goed vooraf

[28] Terugvorderingen op "gewerkte uren" omvat zowel terugvorderingen op de arbeidseis als op de koppeling gewerkte uren. Het gaat hierdoor zowel om terugvorderingen bij doelgroepers (waarvoor de koppeling gewerkte uren niet geldt) als om werkenden waarvoor het aantal gewerkte uren niet passend is bij de opvanguren.

te berekenen[29]. Zo komen verschillende vormen van inkomen uit vermogen en aftrekposten zoals hypotheekrenteaftrek en zelfstandigenaftrek, niet voor op de maandelijkse loonstrook, maar zijn wel onderdeel zijn van het verzamelinkomen wat bepalend is voor toeslagen. De beschreven complexiteit ten aanzien van het inkomen 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 verder.

Wijzigingen op het vlak van toeslagpartner/medebewoners (bijv. gaan samenwonen of scheiden) vallen in deze analyse onder veranderingen van het inkomen, omdat hierdoor het toetsingsinkomen op huishoudniveau wijzigt.

4.2.4 *Hoge terugvorderingen vooral veroorzaakt door harde vermogensgrens en aanvullende grondslagen in de kinderopvang-, en huurtoeslag*

Waar een inkomensstijging de dominante oorzaak is in aantallen terugvorderingen, worden de hoge terugvorderingen (> € 500,-) voornamelijk veroorzaakt door afwijkingen in andere grondslagen. Deze afwijkingen leiden er vaak toe dat de ontvangen toeslagen volledig terugbetaald moeten worden waardoor de terugvorderingen vaak hoog zijn. Het overschrijden van de vermogensgrenzen of de huurgrens leidt bijvoorbeeld 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). Dat wordt duidelijk uit Figuur 13~~Figuur 14~~.

Zoals gezegd kennen de zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebondenbudget een harde vermogensgrens. Komt het inkomen van de toeslagontvanger boven de vermogensgrens, vervalt het jaarrecht en moeten de ontvangen toeslagen volledig terugbetaald worden. Ook de huurgrens is hard, zodra de huur boven de huurgrens komt, vervalt het recht op huurtoeslag en worden ontvangen toeslagen teruggevorderd.

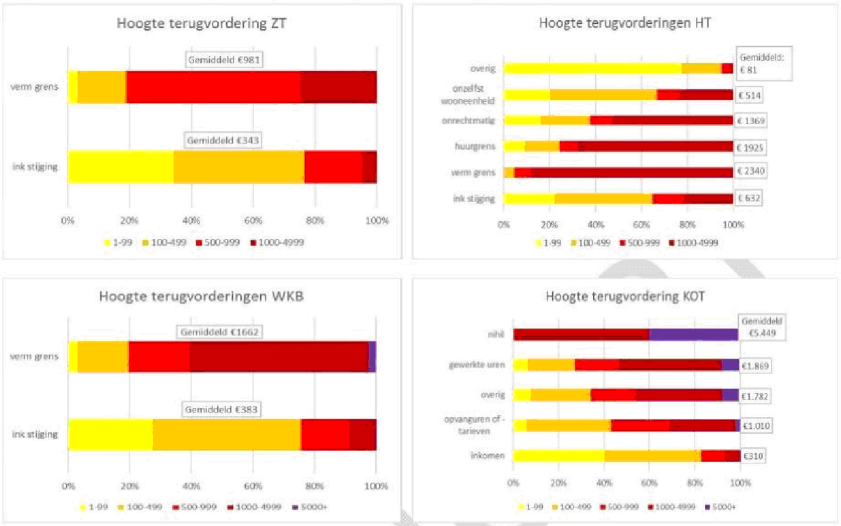
Bij de kinderopvangtoeslag leiden ook terugvorderingen op opvanguren (gem ca €1000) en gewerkte uren (gem ca €1900) tot zeer hoge terugvorderingen. Nihilstellingen[30] leiden zelfs tot terugvorderingen van gemiddeld €5.400. bij de KOT is sprake van een nihilstelling als de burger niet alle kosten van de kinderopvang waar zijn aanvraag op gebaseerd is heeft voldaan. Ook als maar een klein deel van de kosten niet voldaan is, wordt de toeslag over een volledig jaar teruggevorderd. Het gaat om kleine aantallen die dit treft: circa 2.800 mensen (1% van de terugvorderingen bij KOT). Onder doelgroepers[31] ligt dit aandeel nihilstellingen overigens aanzienlijk hoger op 7%. Doordat een volledig jaar teruggevorderd wordt zijn de bedragen dusdanig hoog dat ze snel tot betalingsproblemen kunnen leiden. Vanuit het oogpunt van procedurele rechtvaardigheid is het daarbij moeilijk uit te leggen dat mensen voor het hele jaar hun recht op kinderopvangtoeslag verliezen

[29] Voor mensen die geen aangifte IB doen is er geen verzamelinkomen en wordt het belastbaar jaarloon als toetsingsinkomen gebruikt .
[30] Een nihilstelling ontstaat als er om diverse redenen *geen recht* op toeslagen was en de ontvangen toeslagen daarom volledig teruggevorderd worden. Dit gebeurt als het vermogen achteraf te hoog was, als er niet aantoonbaar huur is betaald of omdat de aanvrager de kosten van de opvang waarvoor de kinderopvangtoeslag is aangevraagd, niet (volledig) heeft voldaan.
[31] Doelgroepers 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.

CONCEPT

en alle ontvangen voorschotten moeten terugbetalen als achteraf blijkt dat zij bijvoorbeeld de kosten voor één maand kinderopvang niet betaald hebben.

Figuur 13: oorzaken hoge terugvorderingen per toeslag (2016)



4.3 Lessen uit analyse terugvorderingen en nabetalingen

Aan de grote aantallen terugvorderingen en nabetalingen liggen systeemkeuzes ten grondslag. De omvang van het aantal terugvorderingen en nabetalingen is een direct gevolg van de keuze voor gerichtheid (precisie) en tijdigheid (werken in de actualiteit) van het stelsel. Die grote gerichtheid uit zich in een ingewikkeld systeem met een sterke inkomensafhankelijkheid en – voor met name de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag - tal van aanvullende grondslagen waarvan de waarde moeilijk vooraf te schatten is en/of gedurende het toeslagjaar kan veranderen. 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 per saldo een opwaartse invloed heeft gehad op de omvang en hoogte van de bijstellingen.

Ondanks dat dit niet blijkt uit de data analyse leidt de toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkt waarschijnlijk ook tot een toename van het aantal terugvorderingen en nabetalingen. Deze flexibilisering is het grootst aan de onderkant van de arbeidsmarkt[32]. Mensen met lage inkomens (en dus de populatie van de toeslagen) worden in toenemende mate geconfronteerd met wisselende inkomsten, en dus met de problematiek van toeslagen. Dit vraagt in het huidige systeem continue alertheid en meer tussentijdse mutaties van burgers. Het stelsel is echter gebaseerd op het klassieke werknemersmodel, waarbij het inkomen door het jaar heen redelijk

[32] CEP 2019: in 2003 had 26% van de laagopgeleiden een flexcontract, in 2019 is dat 45%.

constant is. Door het voorschieten van toeslagen en de verwerkingstijd kan de toeslag zomaar nog 2 maanden doorlopen met hoge terugvorderingen als gevolg.

Het huidige stelsel combineert sterke gerichtheid met het laten aansluiten van de grondslagen op de actuele situatie van de burger (tijdigheid). 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 kan leiden tot passiviteit en twijfels over de procedurele rechtvaardigheid, terwijl juist activiteit van burgers wordt verwacht op het moment dat er sprake is van veranderingen in de persoonlijke of financiële omstandigheden. Het vereenvoudigen van het stelsel en het reduceren van het aantal terugvorderingen is daarom wenselijk, ook als ze niet direct tot betalingsproblemen leiden (zie daarvoor H6 over schulden).

Het wrange voor de burger is dat terugvorderingen onder andere hard neer kunnen slaan bij de mensen die hun best doen om hun inkomenspositie te verbeteren. Als mensen aan het werk gaan vanuit een uitkering, of werken net boven het minimumloon, wordt de kans op hoge terugvorderingen groot[33]. Dat hangt uiteraard samen met het principe dat de lagere inkomens ook de hoogste – en veelal meerdere - toeslagen ontvangen. En zodra het inkomen boven het afbouwpunt uitkomt, heeft dat direct consequenties voor de hoogte van de toeslag. Daarbij geldt dat deze huishoudens veelal ook het meest te maken hebben met wisselende inkomsten, 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.

Dit leidt tot de volgende lessen ten aanzien van de terugvorderingen en nabetalingen:

1. Zorg voor aanpassingen van de vermogensgrenzen ter reductie van hoge terugvorderingen.
2. Introduceer meer zekerheid en eenvoud met betrekking tot de grondslagen voor de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag (opvanguren, tarieven, gewerkte uren, huurgrens) ter reductie van hoge terugvorderingen.
3. Neem maatregelen die meer voorspelbaarheid of zekerheid over het toetsingsinkomen opleveren ter reductie van het aantal terugvorderingen.

[33] Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en 20 Nederlandse gemeenten, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018

CONCEPT



Peter Willems is student en woont in een studentenhuis. Hij heeft een bijbaantje. Hij ontvangt zorgtoeslag. In augustus 2018 studeert hij af en gaat werken. Hij moet nu zijn OV kaart inleveren en de studiefinanciering opzeggen. Zijn baan heeft dan nog geen gevolgen voor de zorgtoeslag. In februari past hij zijn zorgtoeslag aan omdat hij in 2019 meer gaat verdienen. Hij heeft niet langer recht op zorgtoeslag. In maart 2019 vindt hij een huurhuis. Hij maakt een proefberekening voor de huurtoeslag, maar vanwege een te hoge huur komt hij daarvoor niet in aanmerking. Natuurlijk moet hij nog veel meer regelen: verzekeringen afsluiten en een energieleverancier vinden. In juni gaat hij samenwonen met Nora. Zij studeert nog en ontvangt zorgtoeslag. In september sluiten ze een samenlevingsovereenkomst zodat Peter Nora kan aanmelden als partner voor de pensioenregeling. Ze worden hierdoor met terugwerkende kracht vanaf 1 juni 2019 toeslagpartner. Deze verandering heeft aanzienlijke gevolgen voor hun toeslagen.

Zie bijlage 5 voor een volledige beschrijving van deze casus.

5 Analyse niet-gebruik

Het huidige stelsel laat de burger de keuze en verwacht eigen initiatief van burgers. De overheid stimuleert het gebruik van toeslagen, maar burgers moeten zelf de toeslagen aanvragen. Alleen bij het kindgebonden budget is zelf aanvragen niet nodig, wanneer een huishouden een andere toeslag ontvangt.[34] Er zijn huishoudens die, bewust of onbewust, permanent of tijdelijk geen gebruik maken van een toeslag, terwijl zij daar wel recht op hebben. Dit is de groep niet-gebruikers. Vanwege het uitgangspunt van eigen keuze en de dynamiek binnen de groep niet-gebruik zal er altijd sprake zijn van enige mate van niet-gebruik.

Toeslagen zijn een belangrijke vorm van inkomensondersteuning. Daarom is het van belang dat mensen gebruik maken van hun recht. In onderstaande analyse wordt per toeslag bekeken wat de aard, omvang en mogelijke verklaringen van niet-gebruik zijn. Daarbij wordt onderzocht of er een ondergrens kan worden gevonden aan de hand waarvan kan worden bepaald in hoeverre niet-gebruik van toeslagen in combinatie met de oorzaken een probleem is. Vanuit de gedragsinzichten wordt een aantal algemene mogelijke verklaringen gegeven.

5.1 Inleiding

5.1.1 Exact vaststellen niet-gebruik is zeer moeilijk

Van een niet-gebruikend huishouden is sprake als dit huishouden geen gebruik maakt van een toeslag, maar dit huishouden wel aan alle voorwaarden voor de toeslag voldoet. Voor de vaststelling van de voorwaarden voor het recht op een toeslag is veel informatie nodig. Maar juist die informatie is niet beschikbaar binnen het toeslagensysteem, omdat het huishouden geen gebruik van de toeslag maakt. Koppeling met data uit andere bronnen is moeilijk vanwege privacywetgeving (in het geval van zorgverzekerdheid) of omdat de definitie van huishoudens bij het CBS niet exact overeenkomt met de huishouddefinities zoals die in de Awir voor verschillende toeslagen gelden. Analyses om niet-gebruik te bepalen zijn daarom met grote onzekerheid omgeven.[35] Dat geldt ook ten aanzien van cijfers die uit eerdere onderzoeken naar voren komen. De onzekerheid rond de analyse van het niet-gebruik hangt ook samen met de voorwaarden voor een specifieke toeslag. Als de desbetreffende toeslag meer en complexere voorwaarden bevat, dan is het moeilijker om het niet-gebruik vast te stellen. Dit leidt tot de volgende voorbehouden bij de hiernavolgende analyse:

- Bij de zorgtoeslag leidt het onbekend zijn van zorgverzekerdheid (voorwaarde voor zorgtoeslag) tot een overschatting. Een deel van de gevonden niet-gebruikers betreft dan huishoudens die op grond van inkomen en huishoudsamenstelling wel recht kunnen hebben op zorgtoeslag, maar die op het meetmoment geen zorgverzekering hebben (of zelfs niet zorgverzekeringsplichtig zijn). Hiervoor wordt op basis van aannames gecorrigeerd in de analyse.

[34] Als een huishouden recht heeft op kinderbijslag en een andere toeslag ontvangt, wordt het kindgebonden budget automatisch toegekend. Bij terugkerend recht is deze automatische toekenning niet altijd goed gegaan en dit wordt vanaf 2019 met terugwerkende kracht tot 5 jaar terug hersteld. Zie Kamerstuk 35010, nr6, 19 feb 2019

[35] De gegevens over niet-gebruik zijn afkomstig van de Belastingdienst/Toeslagen, behalve de cijfers voor huurtoeslag, die zijn afkomstig van het CPB

- Voor de huurtoeslag zijn in de CBS datasets alleen de hoogte van de huur van woningbouwcorporaties bekend. Het niet-gebruik is daarom vastgesteld op basis van deze sub selectie en het is niet met zekerheid vast te stellen of deze representatief is voor de totale groep huurders.
- Bij de kinderopvangtoeslag is vaststelling van het niet-gebruik vanwege de vele grondslagen en de integratie van kinderopvang en peuterspeelzalen het meest complex. Er was alleen informatie beschikbaar voor ongeveer 30% van de kinderen die naar de officiële kinderopvang gaan. Van deze groep kinderen kan dus worden vastgesteld of er ouders zijn die geen kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit "niet-gebruik" is een bovengrens omdat het ook ouders kunnen zijn die niet werken en waarvan het kind naar een voormalige peuterspeelzaal gaat (geen recht op KOT, vergoeding loopt via de gemeente).

5.2 Analyse data

De omvang van niet-gebruik verschilt per toeslag. Uit de analyse blijkt dat onder groepen die goed in beeld zijn bij gemeenten, zoals bijstandsgerechtigden, of die persoonlijk bereikt kunnen worden (studenten door DUO) het niet-gebruik op 2 a 3% ligt. Met de kanttekening dat voor groepen die minder goed in beeld zijn bij overheden het niet-gebruik iets hoger zal liggen, wordt dit percentage als ondergrens gebruikt om te bepalen of het niet-gebruik problematisch is en is onderzocht welk bedrag mensen laten liggen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen een beperkt belang (maximaal €20 per maand), een gedeeltelijk belang (van €20 tot maximaal belang) en maximaal belang. De data zijn uit 2015.

In de analyse is gekeken op het niveau van de individuele toeslagen. Op huishoudniveau (dus aantallen huishoudens) is het niet-gebruik waarschijnlijk lager vanwege de stapeling van toeslagen.

5.2.1 *Groep niet-gebruikers na jaar gehalveerd*

Voor zorg- en huurtoeslag en kindgebonden budget is een analyse gemaakt van de groep niet-gebruikers over meerdere jaren. Deze laat zien dat de groep niet-gebruikers dynamisch is. Daarom is het ook zinvol te kijken naar meer structureel niet-gebruik. Bij zowel zorgtoeslag, huurtoeslag als kindgebonden budget is na een jaar de helft van de groep nog steeds niet-gebruiker. Bij het kindgebonden budget en de huurtoeslag is ook de situatie na 2 jaar bekeken. Dan resteert bij kindgebonden budget een derde van de initiële groep niet-gebruikers en bij huurtoeslag 40%.

5.2.2 *Circa 10% rechthebbende huishoudens maken geen gebruik van de zorgtoeslag*

Voor de analyse is in eerste instantie uitgegaan van rechthebbende huishoudens op basis van een inkomen en vermogen. 10% van deze rechthebbende huishoudens maakt geen gebruik van de zorgtoeslag. Omdat hierin geen zicht is op de zorgverzekerdheid (hebben ze daadwerkelijk een zorgverzekering) is deze 10% een bovengrens.

CONCEPT

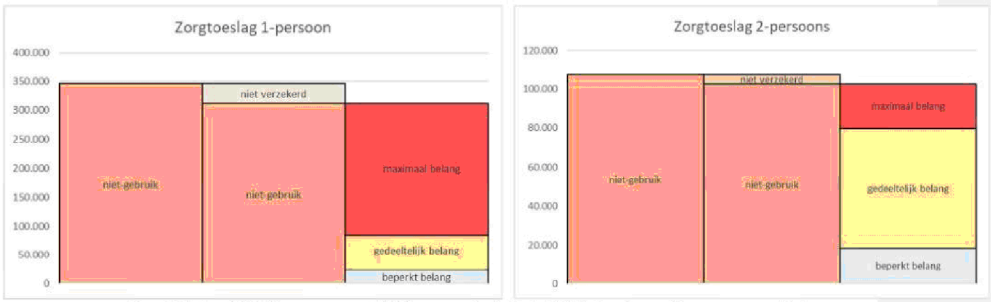
Daarom wordt op het aantal niet-gebruikers een correctie toegepast van 40 dzd personen.[36] Dat leidt tot de voorzichtige conclusie dat van de niet-gebruikende huishoudens, 345.000 eenpersoonshuishoudens en 110.000 tweepersoonshuishoudens, die op basis van inkomen en vermogen recht hebben op zorgtoeslag circa 310.000-eenpersoonshuishoudens en circa 105.000 tweepersoonshuishoudens geen gebruik maken van zorgtoeslag. Het hogere aandeel niet-gebruik onder eenpersoonshuishoudens, wordt waarschijnlijk (deels) verklaard uit het feit dat samenwonenden die niet gehuwd zijn en geen kinderen hebben onder de Awir als alleenstaanden worden aangemerkt. Zij zullen zich hier mogelijk niet bewust van zijn en denken dat ze op grond van de hoogte van het gezamenlijke inkomen geen recht hebben op de zorgtoeslag.

Uit de analyse blijkt dat er, zonder check op zorgverzekerdheid, onder woningeigenaren niet-gebruik is van 18% en bij WW uitkeringen 13%. Bij gepensioneerden loopt het niet-gebruik van 5% (bij alleen AOW) tot 7% (aanvullend pensioen). 16% van de alleenstaanden en 20% van de paren met beperkt belang (tot 20 euro per maand) maakt geen gebruik van de zorgtoeslag. Bij een maximaal belang is dat. 8% bij de alleenstaanden en 9% bij de paren Er maken dus, na correctie voor zorgverzekerdheid, circa 250.000 huishoudens geen gebruik van de zorgtoeslag, terwijl ze een maximaal belang hebben. Dat zijn meer eenpersoonshuishoudens dan paren, omdat er bij zorgtoeslag relatief heel weinig paren zijn met een maximaal belang.

Er is dus een behoorlijke afwijking van de ondergrens van 2-3%, met name bij mensen met een beperkt belang, maar ook bij mensen met een maximaal belang gaat het in absolute getallen om grote aantallen.

Zoals hierboven reeds uiteengezet is de groep niet-gebruikers geen statische groep. Na een jaar blijkt de groep niet-gebruikers dan ook te zijn gehalveerd. Een derde heeft geen recht meer en de overige ca. 15% is gebruiker geworden.

Figuur 14: Niet-gebruik bij zorgtoeslag voor eenpersoons- en tweepersoonshuishoudens in 2015



Beperkt belang is tot 20 euro per maand (240 euro per jaar). Gedeeltelijk belang is van 20 euro per maand tot maximaal belang. Maximaal belang is een inkomen onder de afbouwgrens.

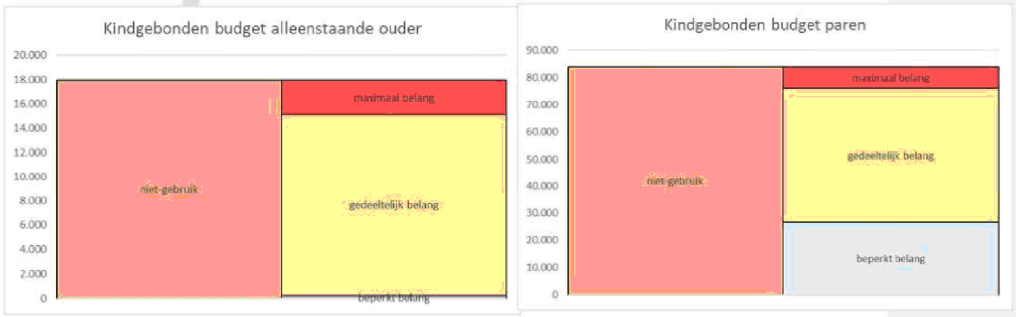
[36] Deze inschatting is gebaseerd op informatie over de groep niet-verzekerden. Dit zijn onder meer militairen, gemoedsbezwaarden, gedetineerden, werknemers internationale organisaties en buitenlandse studenten. Een deel van deze groep komt vanwege inkomen/vermogen niet in aanmerking voor zorgtoeslag. Na correctie hiervoor resteert een groep van grofweg circa 40 dzd personen die obv inkomen/vermogen wel recht heeft, maar niet-zorgverzekerd is. Dit zijn merendeel eenpersoonshuishoudens (circa 7/8).

5.2.3 *Bij het kindgebonden budget is het niet-gebruik 12%.*

Een recht op het kindgebonden budget is afhankelijk van het inkomen, vermogen, het hebben van kinderen en de huishoudsamenstelling. Deze gegevens zijn bekend bij de Belastingdienst/Toeslagen. Het niet-gebruik is dus vrij zeker vast te stellen. 12%[37] van de rechthebbende huishoudens maakt geen gebruik van het kindgebonden budget (2015). Omdat het voor de Belastingdienst/Toeslagen in de meeste gevallen vrij eenvoudig is om een recht op kindgebonden budget vast te stellen kent deze toeslag een ambtshalve toekenning aan huishoudens die al een andere toeslag ontvangen. In 2019 is echter gebleken dat de ambtshalve toekenning bij herleving van het recht niet goed gegaan is. Het niet-gebruik bij het kindgebonden budget zal in het huidige stelsel naar verwachting kunnen halveren tot 6% zodra het ambtshalve toekennen in overeenstemming met de wettelijke bepalingen uitgevoerd wordt.[38] Het verschil met de ondergrens van 2-3% zit dan in de rechthebbende huishoudens die geen andere toeslag ontvangen. Dit zijn waarschijnlijk huishoudens met een inkomen boven de afbouwgrenzen van de huurtoeslag en zorgtoeslag én die geen gebruik maken van de kinderopvangtoeslag. Bij kindgebondenbudget houdt men tot hogere inkomens recht op de toeslag in vergelijking met de zorg- en huurtoeslag.

Bij het kindgebonden budget maken huishoudens met een beperkt of gedeeltelijk belang relatief een groot deel uit van het totale aantal niet-gebruikende huishoudens. Bij de eenpersoonshuishoudens is het niet-gebruik bij mensen met een recht op het maximale toeslagbedrag (1,5%) laag. Maar door het recht op de alleenstaande-ouder-kop heeft dit niet-gebruik bij maximaal belang wel grote financiële consequenties (rond 5000 euro bij 2 kinderen). Bij tweepersoonshuishoudens met een maximaal belang is het niet-gebruik 6,8%. Het grootste deel van het niet-gebruik zit dus bij mensen met een gedeeltelijk belang. Ook bij het kindgebonden budget is het niet-gebruik geen statisch gegeven. Na 1 jaar is de groep niet-gebruikers met de helft afgenomen. Een kwart heeft geen recht meer en een kwart is gebruiker geworden. Na twee jaar resteert nog een derde van de initiële groep niet-gebruikers.

Figuur 15: Niet-gebruik van kindgebonden budget bij eenpersoons- en tweepersoonshuishoudens in 2015



[37] Zoals aangegeven zijn de schattingen van niet-gebruik met grote onzekerheid omgeven. Het CPB komt in haar achtergronddocument (nog te publiceren) op een hoger niet-gebruik. De afwijking in absolute aantallen valt echter binnen de onzekerheidsmarge.
[38] Zie voor een verdere toelichting Kamerstuk 35010, nr 6, 19 feb 2019.

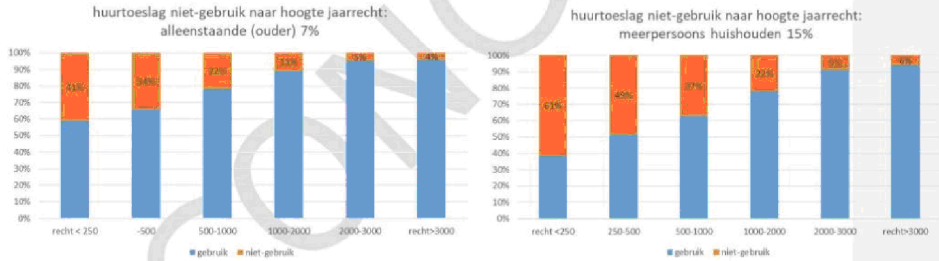
5.2.4 *9% van de rechthebbenden maakt geen gebruik van huurtoeslag*

Onderzoek van het CPB op basis van een bewerking van CBS-data laat zien dat het niet-gebruik van de huurtoeslag op 9% ligt (2016). Uit de analyse blijkt dat er onder zelfstandigen een niet-gebruik van 22% is, bij werkenden is dat 12% en bij gepensioneerden 13%. Het niet-gebruik van de huurtoeslag is lager dan de bevindingen uit eerdere onderzoeken naar niet-gebruik van de huurtoeslag.

Het niet-gebruik in de groep met beperkt belang (maximaal €250 per jaar) loopt van 15% bij alleenstaande (ouders) tot 61% bij paren en meerpersoonshuishoudens. Dit is beduidend hoger dan het niet-gebruik in deze categorie bij zorgtoeslag (19% en 18%). Daarentegen is niet-gebruik bij maximaal belang met 4-6% laag en komt in de richting van de ondergrens. Dit komt doordat maar een klein aantal mensen een maximaal huurtoeslagrecht heeft, wat weer een gevolg is van de sterke inkomensafhankelijkheid van de huurtoeslag. De afbouw van de huurtoeslag start vaak al onder het wettelijk minimumloon. Dit betekent dat het inkomen van huishoudens met een maximaal belang laag is en het aandeel van de toeslag in hun inkomen extra groot.

Na een jaar is de helft van de groep nog steeds niet-gebruiker[39]. Een derde heeft geen recht meer en de overige ca. 15% is gebruiker geworden. Na 2 jaar resteert 40% van de initiële groep niet-gebruikers.

Figuur 16: Niet-gebruik van de huurtoeslag uitgesplitst naar hoogte van het recht voor alleenstaande (ouders) en meerpersoonshuishouden in 2016



5.2.5 *4-5% niet-gebruik bij de kinderopvangtoeslag*

Als definitie voor niet-gebruik bij kinderopvangtoeslag zijn de huishoudens gekozen die gebruik maken van (erkende) kinderopvang, maar geen toeslag ontvangen. Door de vele grondslagen van de kinderopvangtoeslag en de beperkingen in de beschikbaarheid van data is een analyse van het niet-gebruik complex. Op basis van bestanden van een aantal kinderopvangorganisaties (ca 30% van alle kinderen in de kinderopvang) van eind 2018, is een inschatting gemaakt van het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag. Daaruit blijkt dat voor 4-5% van de kinderen, die op de kinderopvang bij deze organisaties zitten, geen kinderopvangtoeslag wordt ontvangen. De 4 a 5% is een bovengrens omdat voor een deel van de kinderen

[39] In dit rapport is de groep niet gebruikers in jaar t als uitgangspunt genomen: welk deel van die groep is na een jaar nog niet-gebruiker? Het CPB gaat in haar achtergronddocument PM uit van de groep niet-gebruikers in jaar t+1, hoeveel van hen waren het jaar daarvoor ook al niet-gebruiker. Dit geeft net andere percentages voor niet-gebruik van jaar op jaar.

CONCEPT

geldt dat tegemoetkoming op andere wijze is geregeld, bijvoorbeeld via de gemeente[40]. Ook geldt voor een deel van deze kinderen dat hun ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag omdat ze niet voldoen aan de voorwaarden voor de kinderopvangtoeslag. Ook is er in sommige gevallen sprake van rechtstreekse betaling van de werkgever, waardoor geen recht op KOT bestaat. Het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag zit dus dicht op de ondergrens van 2-3%.
Mogelijke verklaringen voor het relatieve lage percentage niet-gebruik zijn het relatief hoge financiële belang van de toeslag vergeleken met andere toeslagen en bekendheid met de toeslag, omdat kinderopvangorganisaties in hun communicatie richting ouders doorgaans uitgebreid op de kinderopvangtoeslag wijzen. Vrijwel alle beschikbare rekentools gaan uit van de netto-kosten (rekening houdend met kinderopvangtoeslag) waarbij je direct kunt doorlinken naar de site van de Belastingdienst/Toeslagen.

5.3 Mogelijke verklaringen voor het niet-gebruik van toeslagen

Empirische informatie over de oorzaken voor het niet-gebruik van toeslagen ontbreekt. Op basis van de data en gedragswetenschappelijke inzichten ziet de werkgroep de volgende mogelijke verklaringen:

Mensen kunnen in zijn algemeenheid onbekend zijn met toeslagen en daardoor niet-gebruiken. Het sociale netwerk van een individu (de peergroep) lijkt hierin een rol te spelen. Zo is het niet-gebruik onder minima en studenten vermoedelijk mede zo klein vanwege de "mond-tot-mond-reclame" onder studenten en de gerichte ondersteuning vanuit maatschappelijke instanties bij de minima. Ook krijgen alle 18-jarigen een brief van de Belastingdienst/Toeslagen over mogelijk recht op de zorgtoeslag (studenten).

Ook kunnen mensen zich niet bewust zijn van het feit dat er een recht is op toeslagen. Het is daarbij voor potentiele toeslagontvangers lastig bepalen van het verwachtte inkomen en de bijkomende aftrekposten werkt niet-gebruik mogelijk in de hand. Zelfstandigen hebben bijvoorbeeld vaak wisselende inkomsten en maken daardoor mogelijk geen juiste inschatting van hun inkomen waardoor ze denken geen recht te hebben op toeslagen. En mogelijk overschatten woningeigenaren en zelfstandigen hun inkomen, omdat ze geen rekening houden met de aftrekposten (hypotheekrente en zelfstandigenaftrek (€ 7.280, die het verzamelinkomen verlagen).

Het referentiepunt en verliesaversie kunnen 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 toeslag aan te vragen. Als het referentiepunt het huidige maandelijks inkomen is, dan heeft men de vermeend grote moeite er niet voor over om een winst van het kleine maandelijkse toeslagbedrag te realiseren.

Uitstelgedrag kan ook een verklaring vormen voor het niet-gebruik van toeslagen. Het is weliswaar mogelijk om tot negen maanden na afloop van het jaar nog steeds een toeslag aan te vragen. Zo kan tot en met 1 september 2019 toeslag aangevraagd worden over heel 2018. Maar het voornemen op elke dag om een toeslag morgen aan te vragen kan ertoe leiden om deze termijn te overschrijden. De

[40] Zo wordt een groot deel van de peuteropvang (voormalige peuterspeelzalen) gefinancierd door de gemeente.

CONCEPT

kinderopvangtoeslag heeft een strengere termijn. Voor de kinderopvangtoeslag wordt voor maximaal 3 maanden terug toeslag uitgekeerd.

Ook de uitgangssituatie kan mogelijk ten dele verklaren waarom er sprake is van niet-gebruik bij de toeslagen[41]. De toeslaggerechtigde die wel recht heeft op een toeslag, maar deze niet ontvangt, zal het niet ontvangen van een toeslag als referentiepunt ervaren. Een hurend huishouden kan door de hypotheekrenteaftrek recht krijgen op de zorgtoeslag, als het huishouden een huis koopt. Het huishouden is echter gewend om geen toeslag te krijgen en zal zich wellicht niet realiseren dat een recht ontstaat en dus de toeslag niet aanvragen. Bovendien kan jaarlijks het recht op toeslagen wijzigen. De jaarlijkse aanpassingen van de toeslagen zullen, zeker wanneer er ook beleidswijzigingen zijn, niet in de pas lopen met de inkomenswijzigingen op individueel niveau. Vooral huishoudens met een toetsingsinkomen rond het bedrag, waar het recht op toeslag eindigt, zouden daarom ieder jaar opnieuw moeten checken of zij recht op toeslagen hebben.

Een bewuste afweging van kosten en baten speelt waarschijnlijk een rol als het recht op toeslag beperkt of tijdelijk is. Dan loont het relatief minder om een toeslag aan te vragen. De baat is immers klein. De kosten voor burgers kunnen administratief van aard zijn, maar kunnen ook breder zijn zoals de tijdsinvestering en zaken die de voorkeur betreffen, het kan ook gaan om psychologische kosten.

- Zo kunnen burgers de wens hebben om niet afhankelijk te zijn van inkomensondersteuning van de overheid.
- Bij inkomensdaling als gevolg van werkloosheid gaat veelal om een tijdelijke situatie, waardoor men verwacht om snel weer aan het werk te geraken en daarom geen toeslagen aanvraagt (niet-gebruik zorgtoeslag bij WW-uitkeringen ligt op 11%).
- De baat van de toeslag kan mogelijk niet opwegen tegen de angst voor terugvorderingen. Eerdere ervaringen met terugvorderingen van mensen zelf, maar ook binnen de peergroep kunnen ook een reden zijn voor niet-gebruik. Mensen willen niet het risico lopen dat ze ook/weer met terugvorderingen te maken krijgen.
- Bij de huurtoeslag hangt het relatief hoge niet-gebruik bij beperkt belang mogelijk samen met de sterke inkomensafhankelijkheid van deze toeslag. Hierdoor leidt een foutieve inkomensschatting tot een grotere afwijking in het ingeschatte belang dan bij de andere toeslagen. Ook geeft dit meer onzekerheid over het definitieve belang en dus een grotere kans op (grotere) terugvorderingen, wat nog versterkt wordt door de harde inkomensgrens[42].

5.4 Eerdere onderzoeken kenden hoger niet-gebruik

Het meest recente onderzoek naar niet-gebruik is gedaan op het terrein van de huurtoeslag en kindgebonden budget. In het IBO Sociale Huur uit 2016 werd het niet-gebruik van de huurtoeslag berekend op 17%. Voor de beleidsdoorlichting van kindregelingen[43] kwam het niet-gebruik van het kindgebondenbudget net als in de huidige analyse op 12% (referentiejaar 2015).

[41] Niet-gebruikers zijn bijvoorbeeld negatiever over de kinderopvangtoeslag dan ouders die er wel gebruik van maken. Zie: Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang, Sociaal en Cultureel planbureau, 2018
[42] De harde inkomensgrenzen komen per 2020 te vervallen.
[43] Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, kamerstuk 30982, nr.46, d.d. 17 december 2018

CONCEPT

De Rijksoverheid heeft in 2011 onderzoek naar het niet-gebruik van de toeslagen laten uitvoeren. Ten opzichte van de percentages die toen werden berekend, 17% voor zowel zorgtoeslag als huurtoeslag komt het huidige niet-gebruik lager uit. In het rapport uit 2011 werd geconcludeerd dat het niet-gebruik hoger ligt als het belang kleiner is en dat het niet-gebruik deels veroorzaakt wordt doordat burgers niet altijd direct maar pas na enige tijd van hun recht op toeslagen gebruik maken. Het rapport signaleerde een relatief hoger niet-gebruik onder woningeigenaren, zelfstandigen, in loondienstwerkenden en gepensioneerden. Deze conclusies sluiten in grote lijnen aan op de bovenstaande bevindingen, behalve dat werkenden en gepensioneerden niet meer als aandachtsgroep uit de actuele analyses zijn gekomen.

In de afgelopen jaren zijn meerdere onderzoeken in opdracht van partijen buiten de overheid uitgevoerd naar het niet-gebruik van toeslagen. De meesten signaleerden een hoger niet-gebruik dan uit bovenstaande gegevens naar voren zijn gekomen. Zo komt Regioplan in haar rapport uit 2018[44] op 17% niet-gebruik van de huurtoeslag onder 55-plus huishoudens. Dat dit percentage hoger uitkomt dan in bovenstaande analyse kan komen doordat de huurprijs in dat onderzoek niet kon worden meegenomen. Boven een huurprijs van ruim 700 euro is er geen recht op huurtoeslag en dat zal waarschijnlijk voor een deel van de 17% niet-gebruikers gelden. Dit verklaart (deels) waarom het CPB, dat wel over de huurprijs beschikt, voor de groep 55-plussers op 10 tot 14% niet-gebruik van de huurtoeslag uitkomt.

Ook bij onderzoeken naar de zorgtoeslag lag het aandeel niet-gebruik vaak hoger dan de nu gevonden schatting van 10%. Het verschil tussen het eerder gevonden aandeel niet-gebruik en het percentage van 10% dat uit de huidige analyse komt, is mogelijk te verklaren door de juiste toepassing van het Awir-partnerbegrip. Door het toepassen van het Awir-partnerbegrip worden meer dan bij andere analyses burgers tot een meerpersoonshuishouden gerekend die op grond van de hoogte van het gezamenlijke inkomen niet voor zorgtoeslag in aanmerking komen. Het niet-gebruik komt daardoor ca. 5%-punt lager uit. Overigens laat recent onderzoek van NIVEL zien dat 91% van de burgers op de hoogte is van de zorgtoeslag. Lage inkomens blijken beter op de hoogte dan de hogere inkomens.[45]

5.5 Lessen over niet-gebruik van toeslagen

Het missen van een toeslag, terwijl er wel een recht op is, kan voor mensen met lage inkomens van grote invloed zijn op hun inkomenspositie. Het gevolg is een groter risico op financiële problemen, schuldenproblematiek en/of sociale uitsluiting omdat de doelgroep uit financiële overwegingen niet optimaal kan meedraaien in de maatschappij. Onbedoeld niet-gebruik van de zorgtoeslag kan de financiële toegankelijkheid van de zorg beperken met risico op zorgmijding en wanbetaling.

De groep niet-gebruikers is dynamisch: ruim de helft van de oorspronkelijke groep niet-gebruikers is binnen een jaar geen niet-gebruiker meer. Concluderend kan gezegd worden dat bij de kinderopvang en kindgebondenbudget (bij goede werking van het ambtshalve toekennen) het niet-gebruik dicht bij de ondergrens van 2-3% ligt (Tabel 2). Bij de zorgtoeslag en huurtoeslag is het gevonden niet-gebruik hoger, zowel in percentages, absolute aantallen als de groep mensen met een maximaal belang.

[44] Regioplan, (onder-)benutting zorgtoeslag en huurtoeslag door senioren, 2018
[45] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 29 689 nr. 935, d.d. 30 augustus 2018

Tabel 2: Totaal niet-gebruik in 2015 in percentage van rechthebbenden.

	Eenpersoons huishouden (%)	Tweepersoons huishouden (%)	Totaal (%)
Zorgtoeslag[1]	8%	10%	8%
Kindgebonden budget[2]	6%	16%	12%
Huurtoeslag[3]	7%	15%	9%
Kinderopvangtoeslag[4]			4-5%

1) Data 2015; Gecorrigeerd voor zorgverzekerdheid
2) Data 2015; Dit kan halveren vanwege het ambtshalve toekennen.
3) Data 2016; Bij de huurtoeslag omvat eenpersoonshuishoudens zowel alleenstaanden als alleenstaande ouders. Tweepersoonshuishoudens omvat de meerpersoonshuishoudens met minimaal 2 volwassenen.
4) Data 2018; Gebaseerd op gegevens van 30% van de kinderen op geregistreerde kinderopvanginstellingen.

Vooropgesteld wordt dat zonder nader onderzoek niet met zekerheid gezegd kan worden waarom mensen geen toeslagen aanvragen. Wel kunnen de oorzaken beredeneerd worden. De hoogte van het toeslagrecht lijkt een rol te spelen in het niet-gebruik. Naarmate het bedrag van de toeslag hoger is, ligt het niet-gebruik lager. Zowel onbewust als bewust niet-gebruik lijkt te ontstaan door onder andere onwetendheid, onzekerheid en uitstelgedrag. De sleutel lijkt dan te liggen in:

1. het vergroten van de begrijpelijkheid van het stelsel en mogelijkheden voor burgers,
2. het vergroten van de voorspelbaarheid en
3. het gericht activeren van burgers. Het ligt voor de hand om te zoeken naar mogelijke koppelingen van systemen om niet-gebruikende mensen op te sporen en te benaderen. Voor de groepen die beperkt belang hebben en waarbij het niet-gebruik hoger ligt zou extra communicatie (herinneren) en ondersteuning (schatten richting specifieke groepen zoals eigenwoningbezitters en ZZP'ers voor de hand liggen. Ook attendering door derden zou kunnen helpen (zoals dat nu gebeurt bij de KOT).

CONCEPT



Kees en Jolande zijn 12 jaar getrouwd en hebben twee kinderen, Pieter en Jelka. Kees werkt als pakketbezorger. Hij is zzp'er. Jolande werkt parttime als verzorgende. Ze wonen in een huurhuis en ontvangen toeslagen. In januari 2019 besluiten Kees en Jolande om tijdelijk uit elkaar te gaan. Kees gaat voorlopig bij een vriend inwonen. In maart 2019 dient de boekhouder de belastingaangifte over 2018 van Kees in. Kees heeft in 2018 € 3000 meer verdiend dan was ingeschat. In april besluiten Kees en Jolande definitief uit elkaar te gaan. De scheiding en de hogere verdiensten hebben grote gevolgen voor de toeslagen over 2018 en 2019. In augustus 2019 gaat dochter Jelka naar de middelbare school. Vanwege alle gedoe rondom de scheiding ziet Jolande over het hoofd dat ze de kinderopvangtoeslag voor Jelka moet aanpassen. Dit leidt tot een terugvordering op de kinderopvangtoeslag.

Zie bijlage 5 voor een volledige beschrijving van deze casus.

6 Analyse relatie toeslagen en schuldenproblematiek

In het politiek en maatschappelijk debat wordt terugvordering van toeslagen regelmatig als oorzaak genoemd van het ontstaan van schulden. In dit hoofdstuk wordt op verschillende manieren gekeken naar de relatie tussen terugvorderingen van toeslagen en de schuldenproblematiek. Als eerste wordt bekeken wat het aandeel van de terugvorderingen van toeslagen is bij mensen in de schulden en de manier waarop de terugvorderingen worden afgelost. Vervolgens wordt gekeken naar de vormgeving van het incassobeleid van de Belastingdienst/Toeslagen en meer in algemene zin welke kenmerken van het toeslagenstelsel van invloed kunnen zijn op het ontstaan van betalingsproblemen.

6.1 Omvang relatie toeslagen en schulden vanuit schuldenproblematiek

6.1.1 De Belastingdienst is een veel voorkomende schuldeiser

Bijna een derde van de huishoudens heeft wel eens te maken met betalingsachterstanden en één op de tien huishoudens loopt een risico op problematische schulden. 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 schuldeisers. Als burgers hulp zoeken hebben ze gemiddeld zo'n 14 schuldeisers en ruim €40.000 schuld[46]. In veel gevallen is de Belastingdienst een van de schuldeisers.

Doordat er verschillende schuldendefinities 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 problematische schulden. De cijfers van schuldenproblematiek kunnen daardoor geen direct verband tussen terugvorderingen van toeslagen en (problematische) schulden aantonen, maar geven wel een indruk van hoe vaak terugvorderingen een rol spelen bij schulden. Wel heeft het CBS onlangs een verkennende analyse gedaan naar de geregistreerde schulden. Voor het nog niet-geregistreerde deel zijn er schattingen over verschillende jaren beschikbaar op basis van enquête-onderzoek.

6.1.2 52.000 huishoudens hebben te maken met geregistreerde problematische schulden bij Toeslagen (2015)

Het CBS heeft een verkennend onderzoek[47] gedaan naar *geregistreerde* problematische schulden. Dat betreft schulden in administratieve datasets die niet binnen de normale termijn betaald zijn. In geval van toeslagen gaat het om vorderingen die na 2 jaar nog open staan[48]. Per 1 januari 2015 zijn er 430.000 huishoudens met geregistreerde problematische schulden. Van hen hebben 52.000 huishoudens (27%) een geregistreerde problematische schuld bij de Belastingdienst/Toeslagen.

Voor enig inzicht in de omvang van de totale schuldenproblematiek, dus inclusief de nog niet geregistreerde schulden biedt het kwalitatieve onderzoek van Panteia een

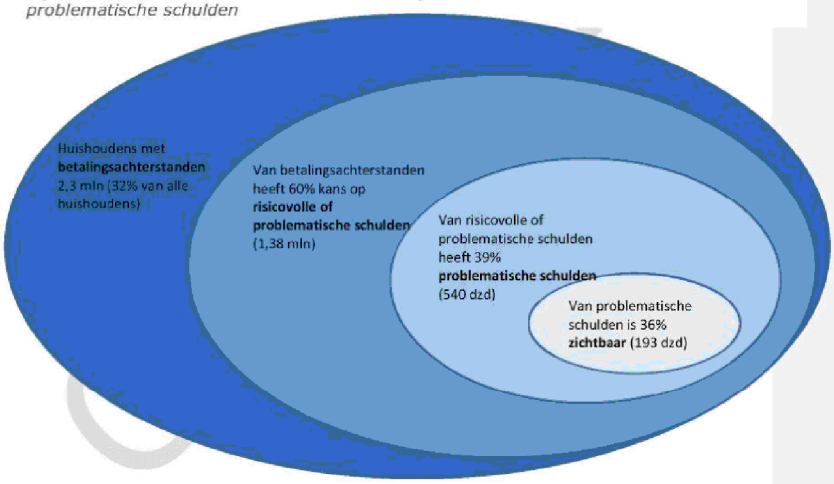
[46] Jaarverslag NVVK 2018
[47] CBS, Verkenning geregistreerde problematische schulden, 21 maart 2019
[48] Om de definitie zo zuiver mogelijk te houden is 3 maanden speling genomen en een minimum bedrag van 50 euro

CONCEPT

overzicht. In 2014[49] had ruim 32,1% (2,3 miljoen) van de huishoudens op enig moment te maken met één 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 miljoen) van de huishoudens met betalingsachterstanden binnen een of meer risico-indicatoren[50] voor risicovolle schulden. Risicovolle schulden zijn problematisch als deze niet binnen 3 jaar kunnen worden afgelost. Dat geldt voor 540.000 huishoudens. 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 de incassobureaus de meest voorkomende schuldeisers is. In dat onderzoek is geen onderscheid gemaakt tussen belastingen en toeslagen. Uit gegevens van de Belastingdienst blijkt dat openstaande vorderingen bij de Belastingdienst voor ongeveer een derde toeslagen en voor de rest belastingen betreffen.

Figuur 17: aantallen huishoudens met betalingsachterstanden tot zichtbare problematische schulden



6.2 Omvang relatie schulden en toeslagen vanuit invorderingen

Omdat er dus geen volledig beeld is van de groep met problematische schulden (immers slechts 36% is geregistreerd), wordt ook aan de hand van de invorderingen door de Belastingdienst/Toeslagen onderzocht of er indicaties zijn voor het aantal terugvorderingen wat tot betalingsproblemen bij burgers leidt.

[49] Bron: Panteia, Monitor Betalingsachterstanden 2014
[50] 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.

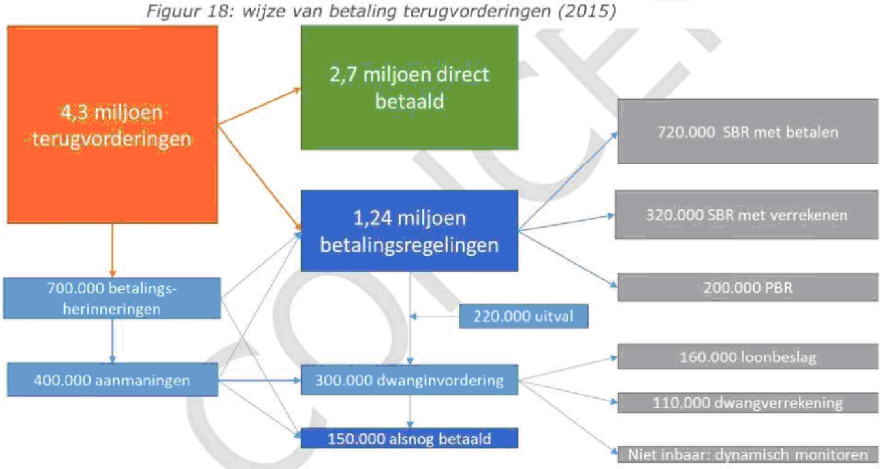
6.2.1 *Invorderingsmogelijkheden*

Het incassobeleid van de Belastingdienst/Toeslagen is 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. 97% van de terugvorderingen wordt uiteindelijk betaald, waarvan 96% binnen de betalingsregelingstermijn van 2 jaar[51]; het overige is oninbaar.

In bijlage 3 wordt een uitgebreide beschrijving gegeven van de stappen in het incassobeleid van de Belastingdienst/Toeslagen.

Een terugvorderingsbeschikking kan op vier manieren worden betaald: het volledige bedrag ineens, standaard betalingsregeling in maximaal 24 maandelijkse termijnen, verrekening met lopende toeslagen in 24 maanden of een persoonlijke betalingsregeling in maximaal 24 maanden. Als de burger een lopende toeslag van dezelfde soort heeft en niets doet, d.w.z. het bedrag niet ineens betaalt en niet de eerste termijn uit de standaard betalingsregeling betaalt wordt automatisch met de lopende toeslag van dezelfde soort verrekend. Als de burger het eerste termijnbedrag betaalt, wordt er niet verrekend met de lopende toeslag.

Figuur 18: wijze van betaling terugvorderingen (2015)



SBR= standaard betalingsregeling
PBR= persoonlijke betalingsregeling

Figuur 18~~Figuur 19~~ laat over de terugvorderingen uit 2015 zien hoe deze worden terugbetaald. In totaal gaat het om 4,3 miljoen terugvorderingen over voorlopige toekenning en definitieve toekenning samen die op dat moment onderhanden waren, dus ook lopende vorderingen uit eerdere jaren. In hoofdstuk 4 is alleen gekeken naar de terugvorderingen bij definitieve toekenning. Vandaar het verschil in aantal.

[51] PM t.z.t. verwijzing maken naar onderzoek ARK

Een bijzonderheid aan het invorderingsbeleid van de Belastingdienst/Toeslagen is dat de dienst vanwege wet- en regelgeving geen mogelijkheden heeft om terugvorderingen kwijt te schelden. Wat niet geïnd kan worden, blijft als oninbaar in de boeken staan en kan niet worden afgeboekt.

In vergelijking met andere overheidsorganisaties en nutsvoorzieningen kent de Belastingdienst/Toeslagen een relatief ruime betalingsregeling. Een terugvordering mag in 24 maanden worden betaald, bij de terugvordering zit automatisch een standaard betalingsregeling en het minimaal af te lossen bedrag per maand (€20) ligt lager dan bij de meeste andere organisaties. Evenals bij andere organisaties moet een persoonlijke betalingsregeling en de toepassing of verlaging van de beslagvrije voet door burgers zelf worden aangevraagd. Gebrek aan kennis, de complexiteit van de beslagvrije voet en emoties als schaamte kunnen hierin een belemmerende rol spelen.

In gesprekken met vertegenwoordigers uit de schuldhulpverlening en de gemeenten heeft de werkgroep navraag gedaan naar de ervaringen met de Belastingdienst/Toeslagen in de schuldsanering. Het beeld is dat de Belastingdienst/Toeslagen schappelijk is met het maken van afspraken met de schuldhulpverlening. Wel vraagt het aanvragen van schuldhulpverlening actie van de burger zelf. Het is de vraag of de burger in financiële problemen hier altijd goed toe in staat is. De ervaring leert dat mensen te lang wachten met het zoeken van hulp.

6.2.2 *300.000 van de terugvorderingen van toeslagen komen in de dwanginvordering*

Als het termijnbedrag van de standaard betalingsregeling voor een burger te hoog is, of als de verrekening met de lopende toeslagen betalingsproblemen geeft, kan de burger een persoonlijke betalingsregeling aanvragen. Bij een persoonlijke betalingsregeling voert de Belastingdienst/Toeslagen een toets uit of de aanvrager hiervoor in aanmerking komt. Bij een persoonlijke betalingsregeling wordt de restschuld na afloop van de betalingsregeling buiten invordering gesteld. Tevens wordt bij het vaststellen van de betaalcapaciteit rekening gehouden met schulden bij andere overheidsinstanties. Daarom gelden er, net als bij bijvoorbeeld kwijtschelding van gemeentelijke lasten, strikte eisen. Zo komt een aanvrager alleen in aanmerking als hij onvoldoende betalingscapaciteit heeft voor de standaard betalingsregeling[52]. Ook mag er geen sprake zijn van opzet of grove schuld[53] en worden er (op papier) voorwaarden gesteld aan bezittingen en vermogen[54]. De helft van de aanvragen om een persoonlijke betalingsregeling wordt uiteindelijk afgewezen. Dat zijn vooral situaties waarbij sprake is van opzet of grove schuld omdat mensen meerdere malen weigeren of niet in staat zijn de gevraagde informatie te overhandigen. In de praktijk vormen de voorwaarden aan bezittingen en vermogen nauwelijks een belemmering voor toewijzing van een aanvraag, wel kan er een belemmerende werking van uitgaan waardoor mensen met betalingsproblemen zich niet melden voor een persoonlijke regeling.

[52] Grofweg: door nabetalingen komt iemand onder het bestaansminimum waardoor vaste lasten niet meer betaald kunnen worden.
[53] Dit betekent dat de oorzaak van de terugvordering niet gelegen mag zijn in het meerdere malen niet reageren op verzoeken om informatie of het aanleveren van onvolledige of onjuiste informatie.
[54] Deze voorwaarden zijn: 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.

CONCEPT

Het gemiddeld bedrag aan terugvorderingen waarvoor een persoonlijke betalingsregeling wordt toegekend is €3.000 (aflossing €125 per maand) en is doorgaans de som van meerdere terugvorderingen. Het gemiddelde verschilt per toeslag. Voor de zorgtoeslag is het gemiddelde ca €900 (€40 per maand), huurtoeslag ca €2.000 (€100 per maand), kindgebonden budget ca €1.100 (€46 per maand) en de kinderopvangtoeslag ruim €6.000 (€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 (120.000). Één van de dwanginvorderingsmiddelen is de dwangverrekening met 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.

Als er na afloop van een persoonlijke betalingsregeling nog een restschuld overblijft kan die nog drie jaar worden verrekend met eenmalige betalingen van de Belastingdienst/Toeslagen, bijvoorbeeld een nabetaling of een teruggave. De betreffende burger wordt hierover geïnformeerd, maar zal zich overigens niet altijd bewust zijn van deze mogelijkheid, hetgeen dus een onaangename 'verrassing' kan veroorzaken.

Bij de groep die geen gebruik maakt van betalingsregelingen en waar niet het gehele bedrag kon worden teruggevorderd, bijvoorbeeld door gebrek aan betalingscapaciteit en waar op een later tijdstip weer betalingscapaciteit ontstaat, wordt het bedrag alsnog geïnd (dynamisch monitoren). Dynamisch monitoren is met name bedoeld voor de mensen die niet willen betalen.

Op basis van bovenstaande analyse lijken de groepen die terugvorderingen tijdig betalen of die gebruik maken van de standaard betalingsregeling of van vrijwillige verrekening geen indicatie voor risico's op schulden. Wat overigens niet wil zeggen dat terugbetaling voor deze groepen altijd even gemakkelijk zal zijn. Maar of dit feitelijk zo is, kan niet worden onderzocht omdat er geen kwantitatieve gegevens zijn over de actuele financiële situatie bij deze huishoudens.

Waar de werkgroep wel een indicatie van risico's op problematische schulden ziet zijn de groepen die een persoonlijke betalingsregeling aanvragen en de groepen die te maken krijgen met dwanginvordering en dwangverrekening (in totaal 300.000 terugvorderingen) en de mensen die zich niet aan de betalingsregeling houden (uitval = 120.000 vorderingen). Al zit er in deze groepen ook een aantal mensen die bewust niet betalen. Gegevens over dit onderscheid zijn echter niet voorhanden. Huishoudens die een persoonlijke betalingsregeling aanvragen hebben gemiddeld ca 3 vorderingen.

6.2.3 *Bijkomende incassokosten zijn proportioneel/ niet buitensporig*

De werkgroep heeft ook gekeken of het niet tijdig betalen van de terugvorderingen leidt tot cumulatie van incassokosten. De bevindingen zijn dat betalingsherinneringen geen bijkomende kosten kennen en dat bij de aanmaning maximaal €15 wordt berekend aan administratiekosten. Bij het dwangbevel worden

CONCEPT

de bijkomende kosten bepaald op basis van de kosten van de invordering, wettelijke rente van de te late betaling en de hoogte van de terugvordering.
Aan burgers die na verzoek van de Belastingdienst/Toeslagen niet of niet tijdig de informatie verstrekken aan de Belastingdienst/Toeslagen die nodig is om het recht of de hoogte van de toeslag te bepalen, kunnen wel (hoge) bestuurlijke boetes worden opgelegd. Deze zijn gerelateerd aan de hoogte van de reeds ontvangen toeslagen en aan eventuele recidive. De handelswijze van de Belastingdienst/Toeslagen is vergelijkbaar met de wijze waarop UWV en SVB toezien op nakoming van de informatieverplichtingen.

6.2.4 *Het invorderingsbeleid Belastingdienst/Toeslagen lijkt in de toekomst strenger te worden*

Binnen het invorderingsbeleid van de Belastingdienst speelt een aantal ontwikkelingen die de komende jaren ook invloed zullen hebben op de terugbetalingen van toeslagen.

Er wordt gewerkt aan verbetering van de dienstverlening, zoals gemakkelijker kunnen betalen via bv. 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. Dit betekent dat de standaard betalingsregeling niet meer automatisch zal worden aangeboden, maar moet worden aangevraagd. Dit vraagt meer van het doenvermogen van de burger. Ook wordt de standaardbetalingstermijn 12 maanden in plaats van 24 maanden. Nadeel is dat de maandbedragen hoger worden, voordeel is dat burgers sneller van hun terugvorderingen af zijn en dat de risico's van stapeling van terugvorderingen over de jaren heen worden verminderd. Een betalingstermijn van 24 maanden blijft overigens op verzoek mogelijk. Een ander gevolg is dat terugvorderingen van toeslagen preferent worden, waardoor ze voorgaan op andere schulden. Dat zijn ze nu niet. Dit kan door burgers als hard worden ervaren. Aan de andere kant is de verwachting is dat hierdoor het percentage oninbare vorderingen zal dalen.

In het kader van de brede schuldenaanpak en de Rijksincassovisie wordt gewerkt aan een meer zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. Dat is de inzet van kabinetsbeleid. De Belastingdienst is één van de partners in het samenwerkingsverband brede schuldenaanpak. Op rijksniveau zal de op termijn voorziene vereenvoudiging van de beslagvrije voet de positie van burgers met schulden verbeteren.

6.3 Lessen uit analyse relatie schulden en toeslagen

Uitgangspunt van het toeslagenstelsel is dat onterecht uitgekeerd toeslagen altijd moeten worden terugbetaald. 97% van de vorderingen wordt succesvol geïnd. Dit mede dankzij de (nog) ruime betalingstermijnen en de mogelijkheden tot betalingsregelingen. Er is geen discretionaire bevoegdheid tot het kwijtschelden van terugvorderingen.

Hoewel de meeste terugvorderingen al dan niet met een betalingsregeling tijdig worden betaald, zijn er ook behoorlijk veel terugvorderingen (300.000) waarbij betalingsproblemen ontstaan. Voor deze mensen geldt dat zij zelf in actie moeten komen

CONCEPT

Het is dus nodig om ten eerste het aantal (hoge) terugvorderingen terug te dringen, maar vervolgens ook om in het invorderingsbeleid burgers nog beter te helpen ter voorkoming van schuldenproblematiek.

Het huidige invorderingsbeleid van de Belastingdienst/Toeslagen ontzorgt burgers op enkele punten zoals een ruime betaaltermijn, het automatisch toekennen van 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 toepassing/verlaging van de beslagvrije voet. Maar juist bij schuldenproblematiek ontbreekt het mensen vaak aan doenvermogen, waardoor het risico op verdere escalatie bestaat. Maatregelen zullen zich dus moeten richten op het activeren van de burger en waar mogelijk pro-actiever handelen door de Belastingdienst/Toeslagen. Punt van aandacht hierbij is dat de Belastingdienst/Toeslagen op dit moment is ingericht op geautomatiseerde massale processen. Mede gelet de aantallen zal een verandering naar meer dienstverlening op individueel niveau consequenties hebben voor de uitvoeringskosten van de toeslagen.

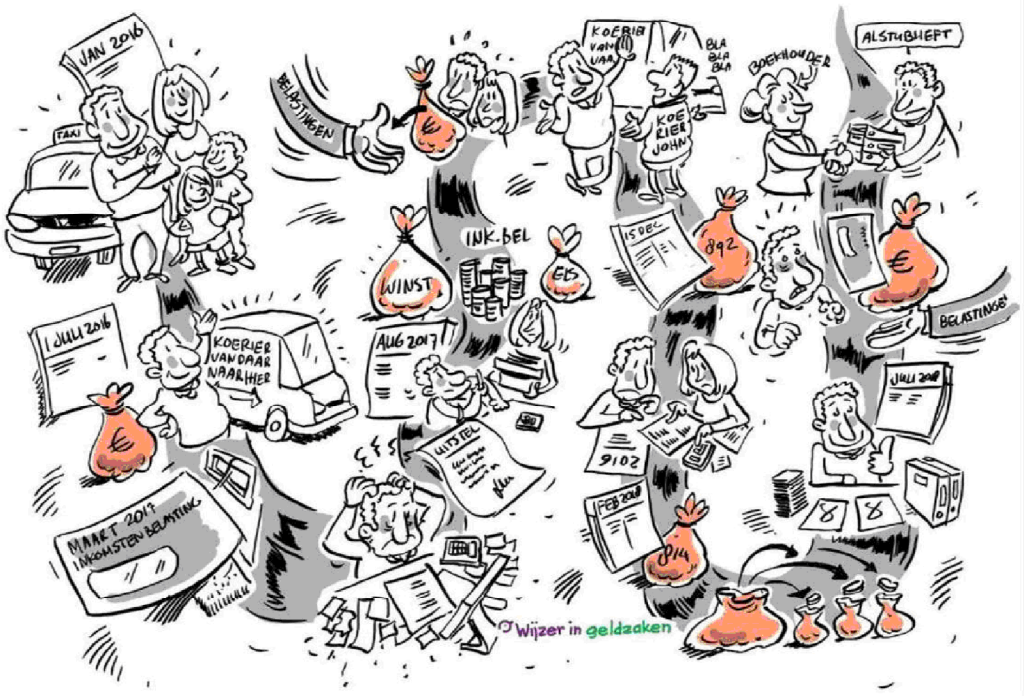
De komende veranderingen als gevolg van de stroomlijning van de invordering tussen belastingen en toeslagen kunnen het burgers makkelijker maken om te betalen door uitbreiding van de digitale dienstverlening. Bij problemen met de betalingscapaciteit wordt er straks echter meer zelfredzaamheid van burgers gevraagd, omdat niet meer automatisch een betalingsregeling wordt aangeboden. Juist voor deze groep burgers lijkt dat geen realistisch perspectief.

Een andere uitdaging van het invorderingsbeleid is het onderscheid tussen niet-kunners en niet-willers, om de niet-kunners te kunnen ondersteunen, maar de niet-willers hard aan te pakken. Idealiter krijgen beide groepen dus elk een eigen aanpak, maar in de praktijk blijkt het moeilijk, zo niet onmogelijk om een onderscheid tussen beide te maken. De niet-willer meldt zichzelf namelijk niet als zodanig en zal zich als niet-kunner voordoen.

Voor de beleidsvarianten betekent het dat er een aantal aandachtspunten zijn met het ook op de relatie tussen toeslagen en het risico op problematische schulden:

1. Het bereiken van de groep die nu niet zelf in actie komt (vroeg signalering). Deze vroegsignalering moet niet alleen betrekking hebben op situaties waarin de schulden al zijn ontstaan, maar juist op de momenten dat er risico's zijn op het ontstaan van schulden. Dit zit dus in het op basis van informatie eerder signaleren van afwijkingen in gebruik of recht en het proactief bijstellen van toeslagen.
2. Het ontstaan en het oplopen van schulden door de inrichting van het vorderingsbeleid voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan het inzetten van standaardopties (defaults).
3. Het procesmatig helpen van de groep mensen met schulden bij de aflossing van hun schulden.

CONCEPT



Peter, taxichauffeur, en Els, schoonmaakster, werken allebei wisselende uren en hebben daardoor beide een wisselend inkomen. Ze hebben twee kinderen, Milan van 11 en Lena van 16. Peter werkt eerst in loondienst, maar begint in 2016 voor zichzelf. In 2017 moet Peter voor het eerst aangifte doen als zelfstandige. Hij vraagt uitstel aan en doet uiteindelijk in augustus aangifte. Peter moet inkomstenbelasting bijbetalen. In december horen ze ook dat ze een deel van de ontvangen toeslagen over 2016 moeten terugbetalen. Om nieuwe problemen te voorkomen passen ze met de gegevens over 2016 direct de toeslagen voor het komende jaar aan. Peter doet in maart 2018 belastingaangifte over 2017. Zijn onderneming draait goed. In 2017 maakt hij meer winst. In juli 2018 hoort hij dat hij een groot deel van zijn toeslagen over 2017 moet terugbetalen. Ook moet hij nog inkomstenbelasting bijbetalen. Peter raakt het overzicht kwijt en schakelt in augustus 2018 een boekhouder in. Die past meteen de toeslagen aan, waardoor ze vanwege verrekening tegen het einde van 2018 geen toeslagen meer krijgen.

Zie bijlage 5 voor een volledige beschrijving van deze casus.

7 Beleidsvarianten

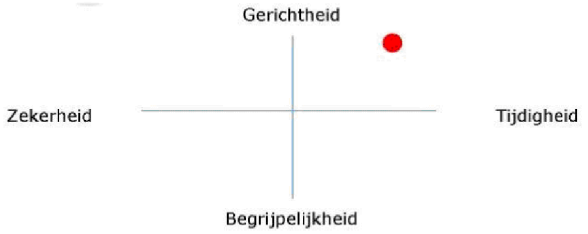
Uit de voorgaande analyse blijkt dat de verwachtingen over het gedrag van burgers die ten grondslag liggen aan het toeslagenstelsel niet aansluiten bij het daadwerkelijke handelen en functioneren van mensen. Bovendien is het stelsel onvoldoende ingericht op de flexibilisering van de arbeidsmarkt en op verschillende samenlevingsvormen. Burgers met de laagste inkomens krijgen de hoogste toeslagen en kunnen te maken krijgen met relatief de hoogste terugvorderingen, terwijl juist zij de minste financiële buffers hebben. Terugvorderingen kunnen uiteindelijk leiden tot schuldenproblematiek. De werkgroep is van mening dat de huidige problematiek rondom terugvorderingen, de daarmee samenhangende onzekerheid en risico's op schuldenproblematiek om een grondige afweging vragen of keuzes in het stelsel niet anders gemaakt kunnen worden.

De nadelen van het huidige stelsel zijn het gevolg van in het verleden gemaakte beleidskeuzes ten aanzien van de inrichting van het stelsel. Zij zijn nadrukkelijk niet het gevolg van de uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen. De enige manier om de nadelen weg te nemen is door andere beleidskeuzes te maken. De werkgroep concludeert echter ook dat er geen stelsel denkbaar is dat alleen maar voordelen kent ten opzicht van het huidige stelsel. Het is mogelijk om sommige nadelen van het huidige stelsel weg te nemen, maar nieuwe beleidskeuzes zullen altijd nieuwe nadelen met zich mee brengen.

7.1 Balans vinden tussen verschillende uitgangspunten: van complexiteit naar zekerheid

Bij de vormgeving van het huidige stelsel is veel waarde gehecht aan gerichtheid (op de euro nauwkeurig, rekening houdend met veel verschillende omstandigheden) en aan tijdigheid (dubbele voorschotsystematiek op basis van het actuele inkomen zodat huishoudens kosten niet hoeven voor te schieten). Hoe preciezer de overheid met verschillende omstandigheden rekening wil houden, hoe complexer de voorwaarden worden en hoe minder de burger in staat zal zijn om het stelsel te doorzien of op de juiste manier te acteren (gerichtheid vs. begrijpelijkheid). Hoe meer de overheid een definitieve toeslag baseert op de actualiteit, hoe minder zeker het is dat je het voorschot na afloop volledig mag houden (actualiteit vs. zekerheid). In Figuur 19 is de huidige situatie als rode stip illustratief weergegeven op een assenstelsel.

Figuur 19: Spanning tussen wensen bij vormgeving inkomensondersteuning



CONCEPT

De problemen in het huidige stelsel zijn de keerzijdes van de keuzes voor gerichtheid en tijdigheid. De gerichte regelingen gecombineerd met het streven de toeslagen aan te laten sluiten op de actuele situatie van de burger (actualiteit) zorgen voor *onvoorspelbaarheid* van het uiteindelijke recht. Het uiteindelijke recht kan pas na afloop van het jaar worden vastgesteld, waarbij de financiële consequenties van fouten in de vorm van *terugvorderingen* of *toeslagschulden* snel kunnen oplopen. Door het feit dat burgers een schatting moeten maken van een verzamelinkomen, een begrip wat ook met kennis van zaken niet eenvoudig te berekenen is, is een foute schatting snel gemaakt. De sterke inkomensafhankelijkheid zorgt er bovendien voor dat aanvragers met een inkomen rond of boven de afbouwgrens een zeer grote kans hebben op een bijstelling van hun toeslag. Complexiteit en onzekerheid in het stelsel kunnen bovendien *niet-gebruik* in de hand werken.

Relevant hierbij is de sterke toename van het aantal zzp'ers, hybride ondernemers en flexwerkers. Bij hen is vaker sprake van wisselende inkomsten en zij (met name zzp'ers en hybride ondernemers) kunnen vooraf in mindere mate een goede schatting geven van hun jaarinkomen.

Vanuit de gedragsinzichten blijkt dat zekerheid voor burgers erg belangrijk is. Dit is ook bevestigd in de (groeps)interviews met burgers. Daarnaast is begrijpelijkheid van het toeslagenstelsel een randvoorwaarde om de burger in staat te stellen de juiste informatie aan te leveren. Het ligt dus in de rede de balans te verschuiven van complexiteit in het bestaande stelsel in de richting van meer zekerheid en begrijpelijkheid voor de burger (en de uitvoering). Dit zal echter ten koste gaan van de gerichtheid en tijdigheid.

Naast bovenstaande keuzes speelt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid. De verantwoordelijkheid voor het aanvragen van toeslagen én het aanleveren en actueel houden van de juiste informatie ligt nu bij de burger. De Belastingdienst/Toeslagen is verantwoordelijk voor een rechtmatige, doelmatige en tijdige uitvoering, maar zou ook meer dienstverlenend kunnen optreden richting de burger. Bijvoorbeeld door het actief achterhalen van gegevens met invloed op de hoogte van de toeslag en burgers hierop attenderen. Uit de interviews met burgers bleek ook dat zij denken dat de Belastingdienst één is en gegevens overal binnen de Belastingdienst bekend zijn. De weg van meer dienstverlening is de Belastingdienst/ Toeslagen reeds ingeslagen, maar een wettelijke opdracht hiervoor ontbreekt.

7.2 Bouwstenen

Eerste stap in de vormgeving van varianten voor fase 1 van het IBO Toeslagen is de uitwerking van circa veertig (sub-) bouwstenen in beschrijvende fiches. Deze bouwstenen bestaan uit maatregelen die onderzocht zijn in eerdere rapporten en/of genoemd worden in het publieke debat aangevuld met bouwstenen gebaseerd op de lessen uit de analyse in dit IBO. Voor de varianten zijn pakketten van bouwstenen geformuleerd. De werkgroep heeft bij de vormgeving van bouwstenen en varianten met verschillende partijen gesproken en de Belastingdienst/Toeslagen heeft een globale toets op de uitvoerbaarheid gedaan.

Bij de inventarisatie van bouwstenen is de vraag gesteld welke individuele maatregelen bij kunnen dragen aan het verkleinen van de nadelen van het huidige stelsel.

CONCEPT

Daarbij is als vertrekpunt gehanteerd dat:
- alle vier de toeslagen blijven bestaan;
- de beleidsdoelen van de toeslagen overeind blijven. Dat betekent geen omvangrijke verandering in de bestaande doelgroep;
- het principe van een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming aan de burger als een gedeeltelijke bijdrage in de maandelijkse vaste lasten c.q. de kosten van kinderen behouden blijft;
- de toeslagen gebaseerd blijven op een huishoudinkomen;
- de uitvoering belegd blijft bij de Belastingdienst/Toeslagen.

Van de bouwstenen zijn de volgende effecten in kaart gebracht:
- Effecten merkbaar voor de burger volgens de doelstellingen van het IBO: ontlasten doenvermogen, reductie terugvorderingen en nabetalingen, reductie niet-gebruik, geschikter voor zzp-ers en flexwerkers en inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt.
- Effecten voor de overheid: Uitvoeringsconsequenties en juridische houdbaarheid en budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten).

De bouwstenen zijn, behoudens de algemene bouwsteen 1, geïnventariseerd langs de assen van het analysekader (meer zekerheid voor de burger, meer begrijpelijkheid voor de burger). Ook is gekeken naar mogelijke verschuivingen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid. De uitgewerkte bouwstenen zijn opgenomen in bijlage 6. De beoordeling van de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst/Toeslagen is te vinden in bijlage 8.

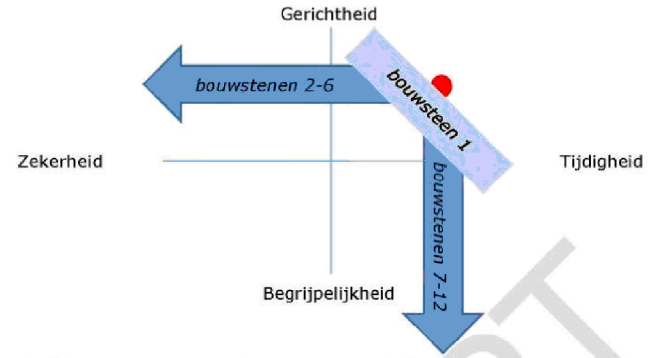
De meeste bouwstenen die in de varianten zitten, worden goed uitvoerbaar geacht. Waar niet is dat opgemerkt in de uitwerking van de bouwstenen en in onderstaande paragraven. Ook zijn er naar aanleiding van de weging op de hand een aantal wijzigingen in de bouwstenen doorgevoerd. Deze zijn niet nogmaals gewogen door de Belastingdienst/Toeslagen.

De volgende bouwstenen zijn naar aanleiding van de weging op de hand gewijzigd:
- Bouwsteen 10A6 (schrappen huurtoeslag studenten) is vanwege problemen in uitvoerbaarheid uit 10A gehaald en hernoemd naar fiche 13 en uitgewerkt als schrappen huurtoeslag voor jongeren tot 23 jaar.
- Vanwege het hernoemen van 10A6 is 10A8 hernoemd naar 10A6
- Bouwsteen 18 bevatte twee maatregelen: een kwijtschelding van terugvorderingen na doorlopen van een persoonlijke betalingsregeling en een kwijtschelding bij aan het werk gaan vanuit een uitkering. De maatregelen zijn opgesplitst in twee aparte bouwstenen 18A (na betalingsregeling) en 18B (bij aan het werk gaan). Bij 18B is nog een alternatieve uitwerking voorgesteld ivm uitvoeringsproblemen.
- Bij bouwsteen 5 is een extra optie opgenomen: optie 5C waarin voor iedereen 90% wordt uitgekeerd is uitgebreid met 5C1 waarin standaard 90% wordt uitgekeerd, maar waarin de burger wel kan kiezen om 100% te krijgen.

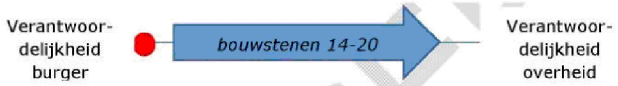
Ook bouwstenen waaraan bij uitwerking grote nadelen bleken te kleven of die niet of nauwelijks uitvoerbaar zijn, zijn opgenomen in de bijlage 6. Daarmee geeft dit IBO een volledig overzicht en is zichtbaar waarom bouwstenen niet in de varianten zijn opgenomen. Ook om die reden dienen de bouwstenen niet gelezen te worden als voorstellen van de werkgroep. De bouwstenen zijn schematisch weergegeven in Figuur 21~~Figuur 20~~ en Figuur 20~~Figuur 21~~.

CONCEPT

Figuur 2120: Bouwstenen op het assenstelsel



Figuur 2021: Bouwstenen voor de verantwoordelijkheidsverdeling



- Verdere verbetering van de dienstverlening (1)
  De maatregelen in bouwsteen 1 gaan verder op de door de Belastingdienst/Toeslagen ingeslagen weg van meer dienstverlening. Dienstverlening zowel bij het aanvragen van toeslagen en juist inschatten van grondslagen, maar ook in het invorderingsbeleid. Deze maatregelen zijn alle zinvol, maar niet voldoende om de problematiek van terugvorderingen en nabetalingen op te lossen.

- Meer zekerheid, minder tijdigheid (2 t/m 6)
  Een eerste beweging is een verschuiving richting zekerheid. Uit de analyse blijkt dat met name het vooraf inschatten van het inkomen en de harde vermogensgrenzen leiden tot (hoge) terugvorderingen. Bouwstenen die onder andere zijn onderzocht zijn: het baseren van de toeslag op het inkomen van twee jaar geleden of op een vastgesteld maandinkomen. En het behoudender voorschieten en het invoeren van een geleidelijke vermogenstoets.
  Consequentie van deze bouwstenen is dat deze in meer of mindere mate ten kosten gaan van de tijdigheid. De toeslag past dus minder bij de actuele situatie van het huishouden. Dit is gedeeltelijk te ondervangen door vangnetten, maar deze vangnetten brengen hun eigen onzekerheid en uitvoeringsuitdagingen met zich mee.

- Meer begrijpelijkheid, minder gerichtheid (7 t/m 13)
  Een andere beweging op het assenkruis is een verschuiving richting begrijpelijkheid voornamelijk door het reduceren van *complexiteit* in de grondslagen. Bijvoorbeeld door over te stappen op een begrijpelijker en voorspelbaarder inkomensbegrip en het normeren van grondslagen. Dat draagt eraan bij dat burgers de regelgeving beter kunnen *hanteren en controleren*. De verschuiving richting begrijpelijkheid brengt wel met zich mee dat de toeslagen minder gericht worden.

2027550 03930

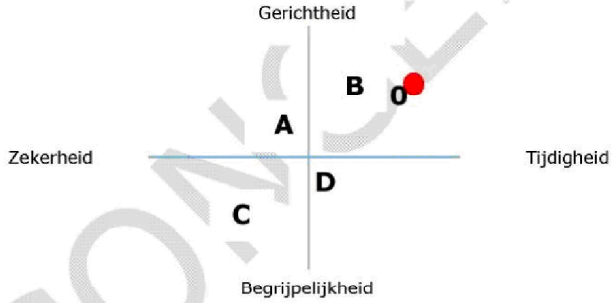
- Meer verantwoordelijkheid voor de overheid, minder voor burgers (14 t/m 20)
  Ongeacht de keuzes voor verschuiving binnen het assenstelsel is een verschuiving in de *verantwoordelijkheidsverdeling* tussen burger en overheid mogelijk. Hier kan *generiek* in worden geschoven, in het meest extreme geval door ambtshalve toekennen van toeslagen. Dat kan alleen bij sterke vereenvoudiging van het stelsel en/of meer verplichte gegevenslevering van instellingen. Ondanks alle maatregelen zullen er altijd groepen zijn voor wie extra ondersteuning/maatwerk gewenst is. Voor deze groepen kan het helpen om meer maatwerk te leveren en om bijvoorbeeld de toeslagen aan de gemeente over te maken.

7.3 Inleiding beleidsvarianten

Uit de bouwstenen heeft de werkgroep vijf beleidsvarianten samengesteld:

0. De basisvariant
E. Afstappen van het actuele inkomen
F. Veel meer hulp van de overheid
G. Eenvoudiger toeslag op basis van reeds bekende informatie
H. Toeslag achteraf op basis van maandinkomen

Figuur 22: de varianten in het assenkruis



De beleidsvarianten zijn onderling duidelijk verschillend en opgebouwd uit bouwstenen die elkaar waar mogelijk versterken. Samen maken ze het spectrum aan potentiële oplossingsrichtingen binnen het stelsel inzichtelijk. Hoewel binnen het stelsel, zijn de beleidsvarianten behoorlijk ingrijpend, zoals ook past bij de omvang van de problematiek.

Sommige bouwstenen zijn opgenomen in elke variant (zie Tabel 3). Deze bouwstenen leiden tot meer zekerheid, meer begrijpelijkheid en minder niet-gebruik. Volgens de werkgroep maken deze bouwstenen elke variant beter. Daarom is voor de vergelijkbaarheid ook een basisvariant uitgewerkt bestaande uit de basis bouwstenen. De basisvariant vormt het fundament onder de andere varianten.

CONCEPT

Tabel 3: Basisvariant: bouwstenen die zijn opgenomen in elke variant

Algemeen
1. Versterken dienstverlening
Meer zekerheid
6A. Geleidelijke vermogenstoets
Meer begrijpelijkheid
8. Knip in jaar bij partnerschap
9. Drempel kleine bedragen
10A. HT vereenvoudiging
12B. ZT vereenvoudigen verzekerdheid
Verantwoordelijkheidsverdeling
14B. Verplichte gegevens kinderopvang
15. KOT proportioneel terugvorderen
16. Tegengaan niet-gebruik
20. Discretionaire bevoegdheid

Daarnaast bevat elke variant een aantal onderscheidende bouwstenen, weergegeven in Tabel 4. Het gaat om bouwstenen met een grotere impact (zoals overstappen op t-2, op een normhuur of op een maandinkomen) en om bouwstenen die alleen bij een deel van de varianten passen. Uit de analyse blijkt dat de sleutel voor het voorkomen van terugvorderingen en nabetalingen in grote mate ligt bij het scheppen van zekerheid over de inkomensgrondslag. Vandaar dat de verschillende manieren waarop dat mogelijk is de onderscheidende pijlers zijn onder de beleidsvarianten A tot en met D.

Tabel 4: Aanvullende bouwstenen per variant

	A. Afstappen van het actuele inkomen	**B.** Veel meer hulp van de overheid	**C.** Eenvoudiger toeslag op basis van reeds bekende informatie	**D.** Toeslag achteraf op basis van maandinkomen
Meer zekerheid				
2B. t-2 met vangnet (middenvariant)	X			
4A. Maandinkomen definitief achteraf				X
4C. Maandinkomen gemiddeld m-4 m-15			X	
5. Behoudend voorschieten		X		
Meer begrijpelijkheid				
7. Inkomen zonder aftrekposten		X	X	X
10B. HT lineaire afbouw (10A3[1] vervalt)		X	X	X
10C. HT normhuur (10A1 en 10A2 vervallen[2])			X	
11D. KOT doelgroepers		X	X	X
13. HT schrappen voor jongeren			X	
Verantwoordelijkheidsverdeling				
17B. Uitbetalen verzekeraars		X		
17C. Uitbetalen gemeenten		X	X	X
17D. Uitbetalen kinderopvang		X		
18A. Kwijtschelding terugvordering: restschuld		X		
19. Wijzer-met-geld-loket		X		

1) 10A3 (harmoniseren van inkomensafhankelijkheid boven en onder pensioengerechtigde leeftijd) vervalt omdat de lineaire afbouw leeftijdsonafhankelijk is vormgegeven.

2) 10A1(servicekosten schrappen) en 10A2 (harmoniseren aftoppingsgrenzen) vervallen omdat bij genormeerde huren dit geen rol meer speelt.

CONCEPT

Het vervolg van dit hoofdstuk bevat per variant een beschrijving en een opsomming van de belangrijkste te verwachten effecten. Daarbij wordt duidelijk dat aan elke variant ook nadelen kleven.

De inkomenseffecten van de varianten zijn beperkt kwantificeerbaar. Veel van de bouwstenen zijn gericht op de onzekerheid rondom de actualiteit, maar dat speelt geen rol in de gebruikelijke koopkrachtberekeningen, zoals die ook door CPB worden gemaakt. Daarin wordt gerekend alsof de definitieve toeslag al berekend kan worden (er is dus geen onzekerheid en er zijn dus geen terugvorderingen of nabetalingen).

Daarnaast kunnen veel van de maatregelen niet goed in de gebruikelijke berekeningen worden meegenomen, waardoor de berekende inkomenseffecten maar een deel van de maatregelen betreffen. Dat betekent ook dat, ondanks dat de varianten budgettair neutraal zijn, de optelsom van maatregelen waarvan inkomenseffecten zijn berekend, niet op 0 sluit. Veelal ontbreken maatregelen die geld kosten, terwijl de dekking wel kan worden vertaald in inkomenseffecten. Daardoor komen de berekende inkomenseffecten overeen met een pakket alsof er bespaard wordt op de toeslagen. Een pakket dat op een besparing uitkomt geeft een negatieve vertekening van de berekende inkomenseffecten, een intensivering geeft juist een positieve vertekening.

Aan de berekende inkomenseffecten kan daarom niet te veel waarde worden gehecht. De inkomenseffecten zijn dan ook niet leidend geweest in het vormgeven van de varianten. Door nadere maatvoering is het in de regel wel mogelijk de inkomensverdeling naar wens te veranderen. Verzachting van de inkomenseffecten zal echter veelal budgettaire gevolgen hebben.

Bij het budgettair neutraal maken van de varianten zijn de kosten naar rato over de toeslagen verdeeld. Bij de basisvariant en variant A is daarbij de huurtoeslag ontzien, omdat de voorgestelde maatregelen al tot een besparing op de huurtoeslag leiden. In de varianten B, C en D komt er geld bij in de huurtoeslag. Er is voor gekozen deze extra kosten niet binnen de huurtoeslag op te vangen, maar over alle toeslagen te verdelen om zo de laagste inkomens enigszins te ontzien.

Zie voor de berekening van inkomenseffecten en de gevolgen van het budgettair neutraal maken bijlage 7.

Voor de volledigheid bevat Tabel 5 een overzicht van de bouwstenen die in geen enkele variant terugkomen. Het gaat om bouwstenen die niet leiden tot een voldoende verbetering en om bouwstenen waarvoor een (beter) alternatief wel is opgenomen in de varianten.

Tabel 5: Bouwstenen die in geen enkele variant zijn opgenomen

	Opgenomen alternatief
Meer zekerheid	
2A. t-2 zonder vangnet	2B
3. Verschuiving toeslagjaar t-1	4C
4B. maandinkomen voorschot m-4	4A en 4C
6B. harmoniseren vermogenstoetsen	6A
Meer begrijpelijkheid	
11A. KOT vast bedrag per uur	14B
11B. KOT vast bedrag per dagdeel	14B

CONCEPT

11C. KOT gewerkte uren	-
12A. ZT paar dubbele alleenst. minimum	-
Verantwoordelijkheidsverdeling	
14A. Verplichte gegevenslevering verhuurders	-
17A. Uitbetalen verhuurders	-
18B. Kwijtschelding terugvordering: bij aan het werk gaan	-

7.4 Basisvariant: fundament onder andere varianten

Deze variant gaat uit van het huidige stelsel waarin de bouwstenen met een relatief beperkte, maar positieve, impact geïmplementeerd worden. Deze variant bevat de bouwstenen die ook in alle volgende varianten zijn opgenomen:

- 1: De Belastingdienst gaat verder met het versterken van de dienstverlening door onder andere burgers actiever te attenderen.
- 6A: In plaats van de huidige vermogenstoetsen komt er een geleidelijke vermogenstoets, waardoor grote terugvorderingen worden voorkomen.
- 8: Bij het aangaan van een partnerschap, hoeft niet meer te worden terugbetaald over de voorafgaande maanden.
- 9: Het terugbetalen van lagere bedragen aan terugvorderingen en nabetalingen wordt gesynchroniseerd met het terugbetalingsbeleid van de inkomstenbelasting. De drempels voor terugbetaling komen daarmee hoger te liggen dan in het huidige stelsel waardoor er minder terugvorderingen en nabetalingen betaald hoeven te worden.
- 10A: De huurtoeslag wordt begrijpelijker door te harmoniseren tussen leeftijdsgroepen en de servicekosten als grondslag te schrappen.
- 12B: Bij de zorgtoeslag krijgen alle personen die verplicht verzekerd moeten zijn recht op een toeslag, ook als de partner ten onrechte niet verzekerd is.
- 14B: Kinderopvangorganisaties worden verplicht om maandelijks gegevens door te geven aan de Belastingdienst, waardoor de Belastingdienst terugvorderingen kan voorkomen of beperken.
- 15: Grote toeslagschulden worden voorkomen door proportioneel terug te vorderen bij de kinderopvangtoeslag. [55]
- 16: De Belastingdienst krijgt een wettelijke basis om niet-gebruik op te sporen en burgers hierop de attenderen.
- 20: Er komt een discretionaire bevoegdheid voor kwijtschelding bij schrijnende gevallen.

CONCEPT

Conclusie effecten basisvariant
Het toeslagenstelsel sluit iets beter aan op het doenvermogen van de burger. Het niet-gebruik daalt. Het probleem van de terugvorderingen neemt af. De budgettaire en inkomenseffecten zijn beperkt. Om deze redenen vormt deze variant de basis voor de overige varianten.

[55] Bouwstenen 14B en 15 zijn onderdeel van het verbetertraject KOT en worden daar momenteel verder onderzocht

Effecten merkbaar voor de burger	
Denk- en doenvermogen	De maatregelen leiden tot meer hulp van de Belastingdienst en minder vragen voor de burger. • De burger krijgt meer herinneringen van de Belastingdienst en het wordt makkelijker om ervoor te zorgen dat de toeslagen op de juiste gegevens zijn gebaseerd. • De Belastingdienst heeft door aanlevering van kinderopvang-organisaties meer gegevens en attendeert de burger indien nodig. • De huurtoeslag aanpassingen maken het voor burgers eenvoudiger.
Terugvorderingen en nabetalingen	• Het aantal terugvorderingen neemt naar verwachting af doordat meer voorschotten gebaseerd zijn op de juiste gegevens. • Door tijdig en actief te attenderen op basis van gegevens van kinderopvangorganisaties zullen er naar verwachting 15% minder terugvorderingen in de kinderopvangtoeslag zijn. • Het proportioneel terugvorderen bij de kinderopvangtoeslag zorgt voor minder hoge terugvorderingen. • Het niet meer hoeven terugbetalen bij het aangaan van een partnerschap zorgt voor minder terugvorderingen. • De geleidelijke vermogenstoets zorgt voor een daling van het aantal hoge terugvorderingen, wel zijn er meer lage terugvorderingen. • De verhoging van de drempels voor het daadwerkelijk betalen van kleine bedragen scheelt in de definitieve toekenning circa 300.000 terugvorderingen en 350.000 nabetalingen.
Niet gebruik	Door het actief opsporen en attenderen bij niet-gebruik zal het niet-gebruik naar verwachting dalen.
Zzp-ers en flexwerkers	Er zijn geen specifieke maatregelen die het voor zzp-ers en flexwerkers makkelijker maken.
Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt	• In de berekende inkomenseffecten zijn de bouwstenen 6A, 10A2 en 10A3 meegenomen. De inkomenseffecten hiervan zijn beperkt. De geleidelijke vermogenstoets (6A) heeft alleen effect op huishoudens met een positieve box 3 grondslag. De huurtoeslagmaatregelen 10A2 en 10A3 zijn vooral nadelig voor gepensioneerden. Door de toeslagverlagingen die nodig zijn voor de dekking gaan vooral de laagste inkomens er op achteruit. • Het beperken van het niet-gebruik geeft positieve inkomenseffecten

Effecten voor de overheid	
Uitvoeringsconsequenties en juridische houdbaarheid.	De maatregelen vergen een aanzienlijke uitbreiding van de dienstverlening. De meeste maatregelen zijn goed uitvoerbaar en leiden tot een vereenvoudiging van de uitvoering, voorlichting en controles. Uitzondering hierbij is een vereenvoudiging in de huurtoeslag waarbij studenten worden uitgezonderd (10A6) en het opsporen van het niet-gebruik (16). Beiden hebben grotere uitvoeringsconsequenties.
Budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten)	De kosten van de invoering van de maatregelen (inclusief uitvoeringskosten) komen neer op € 0,3 mld. Hiervan zit € 0,3 mld in het beperken van het niet-gebruik. Verder leidt de geleidelijke vermogenstoets tot een intensivering bij de huurtoeslag (€ 0,1 mld) en een besparing bij de zorgtoeslag (€ 0,1 mld) en het kindgebonden budget (€ 0,0 mld). De vereenvoudigingen bij de huurtoeslag zorgen zowel voor extra als voor minder uitgaven, per saldo een besparing van € 0,1 mld. De variant is budgetneutraal gemaakt door de toeslagen te verlagen.

7.5 Variant A. Afstappen van het actuele inkomen

In deze variant zijn de toeslagen niet meer afhankelijk van het actuele inkomen en vermogen, maar van het inkomen en vermogen van twee jaar eerder. Er hoeft geen inkomen meer geschat worden, want normaal gesproken staat het inkomen op t-2 vast door de afhandeling van de inkomstenaangifte. Dit vaststaande inkomen is dan bekend bij de Belastingdienst/Toeslagen. De overige parameters zoals de huur, partner en uren kinderopvang zijn wel actueel en de burger blijft verantwoordelijk voor het doorgeven van wijzigingen in deze grondslagen. Terugvorderingen en nabetalingen op grond van deze grondslagen kunnen dus nog wel voorkomen.

De toeslagen worden minder goed gericht op het actuele inkomen. Huishoudens die meer zijn gaan verdienen, houden nog twee jaar recht op toeslag op basis van hun inkomen van twee jaar daarvoor. Bij een inkomensachteruitgang duurt het twee jaar voordat de toeslagen omhoog gaan. Heeft de burger te maken met een grote inkomensterugval (meer dan 20%), dan kan hij of zij gebruik maken van de vangnetregeling. De burger dient de vangnetregeling zelf aan te vragen. Als hij of zij als gevolg van de inkomensdaling in de bijstand belandt, informeert de gemeente de burger over de mogelijkheid van het vangnet. Vraagt de burger het vangnet niet aan, maar heeft hij of zij hier wel recht op, dan ontvangt de burger deze achteraf bij de definitieve vaststelling.

Toelichting vangnet
Bij de overstap van het actuele inkomen op een ouder vastgesteld inkomen kunnen huishoudens in financiële problemen komen wanneer hun inkomen (sterk) gedaald is. Door een vangnet in te stellen kan dit probleem ondervangen worden. In het vangnet wordt weer aangesloten bij het actuele inkomen, waardoor de onzekerheid rondom het actuele inkomen weer terugkomt.

Voor dit IBO zijn 3 opties voor een vangnetregeling uitgewerkt (zie fiche 2B). In alle opties is gekozen voor een uitwerking waarbij iedereen die gedurende het jaar zelf het vangnet aanvraagt, ook in het vangnet komt. Bij DT wordt dan vastgesteld of er inderdaad recht was op het vangnet. Ook wanneer geen vangnet is aangevraagd, maar wel aan de vangnetvoorwaardes voldaan is, wordt bij DT het vangnet toegekend. Voordeel van deze keuzes is dat gedurende het jaar geen check nodig is bij een vangnetaanvraag, waardoor de uitvoeringskosten beperkt zijn. En door bij DT ambtshalve toe te kennen wordt voorkomen dat iedereen voor de zekerheid het vangnet aanvraagt. Anderzijds betekent geen check op de aanvraag ook dat het risico dat er geen recht op het vangnet is volledig bij de burger wordt gelegd.

Hoe groter het aantal huishoudens in het vangnet des te hoger de kosten, maar ook hoe kleiner het vangnet hoe minder huishoudens beschermd zijn bij een (sterke) inkomensdaling. In beleidsvariant A is de vangnetoptie opgenomen die qua kosten en aantal huishoudens tussen de andere twee opties in ligt. Huishoudens komen in deze optie in het vangnet als het inkomen minimaal 20% gedaald is.

Omdat het actuele inkomen pas bekend is na afloop van het jaar, is er net als in het huidige systeem gedurende het jaar onzekerheid over het recht op het vangnet. Bij de vangnetvoorwaarde van minimaal 20% inkomensdaling kan de terugvordering als gevolg van een foutieve inschatting groter zijn dan in het huidige systeem.

Conclusie effecten variant A:
Een variant met het inkomen uit t-2 is mogelijk en leidt in potentie tot veel minder terugvorderingen. De burger hoeft lopende het jaar geen inkomenswijzigingen meer door te geven en de onzekerheid over de hoogte van de toeslagen neemt af. Echter, om huishoudens met een sterk dalend inkomen te ondersteunen, is een vangnet nodig. Een vangnet herintroduceert de bestaande complexiteit en onzekerheid voor een kwetsbare groep en creëert nieuwe onzekerheid. De meeste huishoudens ontvangen een lagere toeslag vanwege de kosten van het vangnet. Huishoudens met een (sterk) stijgend inkomen ontvangen hogere toeslagen.

De geïnterviewde burgers hebben een sterke behoefte aan meer zekerheid over het toeslagbedrag, maar ook behoefte aan toeslagen die gebaseerd zijn op de actuele situatie. Na een eerste positieve reactie werd het nadeel van het berekenen in het verleden door de geïnterviewden zwaarder gewogen.

Effecten merkbaar voor de burger	
Denk- en doenvermogen	De burger wordt ontlast. Hij blijft weliswaar zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van toeslagen, maar de onzekerheid rond de inkomens/vermogensschatting vervalt én het is niet meer nodig om inkomens- of vermogenswijzingen gedurende het jaar door te geven. Dit geldt in mindere mate voor de zelfstandigen, daarvan zijn de aangiftes van t-2 niet altijd tijdig afgerond. De verantwoordelijkheid ten aanzien van het doorgeven van andere wijzigingen blijft bij de burger. Wel ontstaat er nieuwe onduidelijkheid over het vangnet dat de burger zelf aan moet vragen om hier gedurende het jaar een beroep op te kunnen doen. Bij het vangnet komt ook de onzekerheid over het actuele inkomen weer terug. Deze variant is niet gericht op de actuele situatie van de burger, maar op de situatie van twee jaar ervoor. Dit kan bij een lichte inkomensdaling (geen recht op vangnet) leiden tot financiële stress. Ook maakt dit het mogelijk lastiger te begrijpen waar de hoogte van de toeslag op gebaseerd is (de burger verliest gevoel van controle).
Terugvorderingen en nabetalingen	Door het vaststaande karakter neemt het risico op terugvorderingen af. Bij de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget vervallen bijna alle terugvorderingen in DT fase. Door uit te gaan van het inkomen van twee jaar geleden vervalt bij de kinderopvangtoeslag circa 65% van de terugvorderingen in DT fase. Er komen nieuwe terugvorderingen vanuit het vangnet. Hierbij komt dat een (kleine) afwijking in het actuele inkomen, als dat ertoe leidt dat de inkomensdaling minder dan 20% is, betekent dat de burger alsnog geen recht heeft op het vangnet en een groot bedrag moet terugbetalen.
Niet gebruik	Doordat de burger meer zekerheid krijgt over de inkomensgrondslag van de toeslag zou dit mogelijk het niet gebruik verlagen omdat de angst voor een terugvordering minder is.
Zzp-ers en flexwerkers	Ook flexwerkers zijn ten aanzien van zekerheid over hun inkomen gebaat bij deze maatregel. Echter, voor zzp-ers is twee jaar terugkijken kort en biedt deze maatregel nauwelijks extra zekerheid over het toetsingsinkomen. Voor hen draagt de maatregel dus niet bij aan het beperken van terugvorderingen.
Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt	• Er zijn geen extra maatregelen in de berekende inkomenseffecten ten opzichte van de basisvariant. Wel zijn de totale kosten van variant A hoger, waardoor de toeslagen meer verlaagd moeten worden voor de dekking. Dit geeft negatievere inkomenseffecten voor alle toeslagontvangers dan in de basisvariant. • Positieve inkomenseffecten voor huishoudens met een (sterk) stijgend inkomen omdat de toeslag nog is gebaseerd op het eerdere lagere inkomen.

	• Negatieve inkomenseffecten voor huishoudens met een inkomen dat daalt met minder dan 20% omdat de toeslagen nog zijn gebaseerd op het eerdere hogere inkomen.

Effecten voor de overheid	
Uitvoeringsconsequenties en juridische houdbaarheid.	Voor de uitvoering is de overgang op t-2 in beginsel een verbetering in de zin dat er veel minder terugvorderingen zijn. Grote complicerende factor is de instelling van een vangnet. De harde grens kan bovendien kwetsbaar zijn en grote terugvorderingen veroorzaken. Om die reden geeft de Belastingdienst de voorkeur aan een vangnet voor iedereen met een inkomensdaling.
Budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten)	Het vangnet leidt tot € 0,3 mld aan meerkosten ten opzichte van de basisvariant. De variant is budgetneutraal gemaakt door de toeslagen generiek te verlagen, waarbij de huurtoeslag is ontzien.

7.6 Variant B. Veel meer hulp van de overheid

Bij deze variant blijft het stelsel gebaseerd op het actuele inkomen en vermogen. De overheid gaat de burger echter zo veel mogelijk helpen om terugvorderingen te voorkomen. Hiervoor worden in aanvulling op de basisvariant de volgende maatregelen getroffen:

- 5C1: De Belastingdienst/Toeslagen schiet standaard voorzichtiger voor door 90% van het berekende voorschot uit te keren. De resterende 10% vormt dan een buffer bij de definitieve toekenning. De toeslagontvanger kan dit overigens zelf terugzetten naar 100% uitkeren.
- 7: De toeslagen worden gebaseerd op het bruto-inkomen voor aftrekposten. Dit maakt het inkomen voor mensen met loon of een uitkering gemakkelijker te schatten. Ook de Belastingdienst kan wijzigingen gemakkelijker afleiden op basis van de polis administratie.
- 10B: De inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag wordt sterk vereenvoudigd door invoering van een lineaire afbouw vanaf WML in plaats van de huidige ingewikkelde kwadratische formule.
- 11 D: Gebruikt de burger kinderopvang en werkt hij of zij niet (doelgroeper), dan kan hij of zij voortaan terecht bij de gemeente.[56]
- 17C: Op verzoek van de burger kan de toeslag ook worden overgemaakt naar een rekening voor vaste lasten bij de gemeente, zodat de gemeente de burger kan helpen bij het houden van overzicht.
- 17B en 17D: Ook is het mogelijk de zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag direct over te maken naar de zorgverzekeraar, respectievelijk de kinderopvangorganisatie. Het gaat hier om de vrijwillige variant, waarbij burgers zelf de keuze krijgen om de toeslag direct te laten overmaken.
- 18A: Na een betalingsregeling worden restschulden kwijtgescholden.
- 19: Heeft de burger hulp nodig bij het aanvragen van toeslagen of bij het doorgeven van wijzigingen, dan kan hij of zij bellen met de Belastingtelefoon of even langslopen bij het Wijzer-met-geld-loket van de gemeente.

Conclusie effecten variant B

Een variant met meer hulp van de overheid en standaard behoudender voorschieten maakt het in potentie mogelijk de bestaande complexiteit enigszins te ondervangen. Het wordt gemakkelijker voor huishoudens om wijzigingen door te geven en de

[56] Er is in het IBO traject wel gesproken met diverse gemeentelijke instellingen. Dit specifieke voorstel is echter niet afgestemd. De werkgroep beseft zich dat hier consequenties aan zitten waar in de uitwerking rekening mee gehouden moet worden.

CONCEPT

onzekerheid over de ontvangen toeslagen neemt af. Terugvorderingen nemen af en nabetalingen nemen toe. Dit sluit aan bij het gedragsinzicht dat mensen verlies zwaarder wegen dan winst. Wel betekent standaard behoudender voorschieten dat huishoudens in eerste instantie minder toeslag ontvangen (tenzij zij dit zelf bijstellen) en dus minder kunnen besteden. Ook de toegankelijkheid van het stelsel voor huishoudens met een laag inkomen, komt door de maatregel mogelijk in het geding.

Uit de interviews met burgers bleek dat met name lage inkomens graag 100% voorschot ontvangen, enerzijds omdat ze anders moeilijker rond zouden komen, anderzijds vanwege onzekerheid over de vraag of die 10% nog wel zou volgen. Er is in de gesprekken niet besproken dat burgers de standaard instelling van 90% konden wijzigen naar 100%. De geïnterviewden die een buffer wilden en het systeem begrepen, schatten overigens hun inkomen zelf al aan de hoge kant in om terugvorderingen te voorkomen.

Effecten merkbaar voor de burger	
Denk- en doenvermogen	• Het wordt voor de burger makkelijk om het inkomen te schatten omdat aftrekposten niet meer meetellen (sluit beter aan bij de gegevens op het loonstrookje). • De vereenvoudiging van de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag maakt de gevolgen van inkomensstijgingen voorspelbaarder. • Voor de doelgroepers geldt de overgang naar de gemeente dat deze mogelijk makkelijker te benaderen is en eerder kan signaleren wanneer er veranderingen zijn ten aanzien van rechten. Bij de burger is het wellicht onduidelijk dat hij of zij bij verschillende loketten terecht kan voor hulp. • Directe uitbetaling aan zorgverzekeraar, kinderopvangorganisatie of gemeente kan leiden tot verlaging van de mentale lasten. Daar staat tegenover dat burgers autonomie uit handen moeten geven en hier niet altijd voor voelen. • De mogelijkheid van kwijtschelding van restschulden geeft duidelijkheid en vermindert financiële stress. Daar staat tegenover dat dit "slecht" gedrag in de hand werkt. • De burger kan terecht bij Wijzer-met-geld-loketten voor hulp en vragen
Terugvorderingen en nabetalingen	• Het standaard inhouden van de laatste 10% leidt naar verwachting tot een afname van 33% tot 50% van het aantal terugvorderingen. Er zullen meer nabetalingen ontstaan. Gedragswetenschap laat zien dat veel mensen de default volgen. • De bedragen van de hoge terugvorderingen worden iets lager, het aantal hoge terugvorderingen neemt nauwelijks af. • Bij de kinderopvangtoeslag neemt het aantal hoge terugvorderingen af, door rol gemeenten voor doelgroepers. • Het rechtstreeks uitbetalen aan zorgverzekeraar, kinderopvangorganisatie of gemeente zou de prikkel om wijzigingen door te geven kunnen verminderen (er is geen zicht meer op een maandelijkse toeslag). Dit levert meer en bovendien gecompliceerdere terugvorderingen op.
Niet gebruik	Geen aanvullende maatregelen tov basisvariant.
Zzp-ers en flexwerkers	Flexwerk tegen een laag uurloon of het krijgen van een inkomensstijging tot 125% WML wordt aantrekkelijker omdat terugvorderingen op inkomen worden kwijtgescholden.
Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt	• In de berekende inkomenseffecten zijn bovenop de basisvariant de maatregelen 7 en 10B meegenomen en is 10A3 vervallen. Het niet langer meetellen van aftrekposten voor de toeslagen (7) werkt heel stevig door op de toeslagen en raakt vooral midden en hogere inkomens (mensen met zelfstandigenaftrek of hypotheekrenteaftrek vooral). De lineaire afbouw in de huurtoeslag (10B) is

	vormgegeven als een intensivering van de huurtoeslag en geeft bij een deel van de laagste inkomens positieve inkomenseffecten. Door de toeslagverlagingen die nodig zijn om het pakket budgettair neutraal te maken gaan vooral de laagste inkomens er op achteruit. • Stijgt je inkomen doordat je (meer) bent gaan werken, maar is het inkomen nog wel lager dan 125%WML, dan leidt dat niet meer tot terugvorderingen. • Het recht bezien over het jaar wijzigt door het behoudender voorschieten niet, maar huishoudens ontvangen gedurende het jaar wel een lagere toeslag, tenzij zij dit dus zelf aanpassen. Behoudender voorschieten verlaagt de betaalbaarheid en toegankelijkheid van het stelsel voor huishoudens met een lager inkomen. Zeker als zij meerdere toeslagen ontvangen. • De lineaire afbouw van de huurtoeslag vanaf WML heeft naar verwachting een negatief arbeidsaanbodeffect, omdat door de hogere inkomensondersteuning (extra) werken minder aantrekkelijk wordt. Het niet langer meetellen van de aftrekposten voor toeslagen heeft vanwege de lagere inkomensondersteuning juist een positief arbeidsaanbodeffect.

Effecten voor de overheid	
Uitvoeringsconsequenties en juridische houdbaarheid.	• 90% voorschotten kan tot extra vragen/klachten leiden bij de Belastingtelefoon. Het kan zijn dat burgers niet weten dat ze de 90% zelf aan kunnen passen. • Overgang naar inkomen zonder aftrekposten zorgt voor disharmonisatie van inkomensbegrippen. Dit leidt tot een aanzienlijke stijging van de uitvoeringskosten. Dit nadeel zou naar verwachting ondervangen kunnen worden door de aftrekposten om te zetten in heffingskortingen (buiten de scope van dit IBO). • Het inkomensbegrip zonder aftrekposten maakt intensiever gebruik van de polis administratie voor looninkomen en uitkeringen mogelijk. • Het rechtstreeks uitbetalen aan zorgverzekeraars, kinderopvangorganisaties of gemeenten, of het overdragen van doelgroepers aan gemeenten maakt dat er meer partijen bij de toeslagen betrokken zijn, hetgeen de uitvoering kan compliceren, zeker bij fluctuerende toeslagen. Een extra uitdaging voor de implementatie is het grote aantal gemeenten en kinderopvangorganisaties.
Budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten)	• Behoudender voorschieten leidt in het eerste jaar tot een niet-beoogde budgettaire besparing. Structureel heeft het geen effect. • Ten opzichte van de basisvariant treedt een besparing op door de overstap op een inkomensbegrip zonder aftrekposten (circa € 0,8 mld.). Daartegenover staat onder meer een intensivering in de huurtoeslag (€ 0,7 mld) door de lineaire afbouw vanaf WML. • Uitvoeringskosten voor gemeenten en inrichting Wijzer-met-geld-loketten zijn niet meegenomen.

7.7 Variant C. Eenvoudiger toeslag op basis van reeds bekende informatie

Deze variant is gericht op een vereenvoudigingsslag voor de burger. De burger vraagt heel gemakkelijk toeslagen aan en is vervolgens grotendeels verlost van de administratieve lasten en onzekerheid van het huidige toeslagenstelsel. Eenvoudigere grondslagen maken het de Belastingdienst mogelijk om maandelijks een zo goed mogelijke toeslag definitief uit te keren. De kinderopvangtoeslag leent zich minder goed voor een vereenvoudigd stelsel. Voor deze toeslag kan nog sprake zijn van terugvorderingen als het gebruik lager blijkt op basis van wat door de kinderopvangorganisatie is doorgegeven.

In aanvulling op de basisvariant worden de volgende maatregelen genomen:

- 4C: De Belastingdienst/Toeslagen bepaalt iedere maand het inkomen vóór aftrekposten (fiche 7) op basis van het vastgestelde inkomen uit de polisadministratie (afkomstig van de werkgever/uitkeringsinstantie) over de periode van 4 tot en met 15 maanden geleden. De burger ontvangt de toeslag maandelijks en er is geen risico dat de burger de toeslag terug moet betalen voor inkomenswijzigingen (behoudens misbruik). De huidige kinderopvangtoeslag leent zich minder goed voor een vereenvoudigde toeslag (zie fiches 11A en 11B). Voor deze toeslag gaat de Belastingdienst/Toeslagen uit van het door de kinderopvangorganisatie doorgegeven gebruik. De kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd als voorschot in de maand zelf, met een definitieve afrekening vier of vijf maanden later.
- 10B: De inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag wordt sterk vereenvoudigd door invoering van een lineaire afbouw vanaf WML in plaats van de huidige ingewikkelde kwadratische formule.
- 10C: Een deel van de parameters in de huurtoeslag wordt 'gestandaardiseerd'. Zo gebruikt de Belastingdienst een standaardhuur die hoort bij de huishoudsituatie van de aanvrager. De hoogte van de inkomensondersteuning wordt hierdoor minder gericht op de feitelijke uitgaven. Als de burger in een relatief dure huurwoning woont, betaalt hij of zij het verschil zelf. Als de burger juist relatief goedkoop huurt, mag hij of zij het verschil houden.[57]
- 11D: Gebruikt de burger kinderopvang en werkt hij of zij niet (doelgroepers), dan kan hij of zij voortaan terecht bij de gemeente.
- 13: Jongeren tot 23 jaar hebben geen recht op huurtoeslag, waarbij Wajongers en jongeren met kinderen zijn uitgezonderd.
- 17C: Op verzoek van de burger kan de toeslag ook worden overgemaakt naar een rekening voor vaste lasten bij de gemeente, zodat de gemeente kan helpen bij het houden van overzicht.

<u>Conclusie effecten variant C</u>
Het stelsel wordt vooral voor burgers en in mindere mate voor zzp'ers makkelijker , omdat ze geen wijzigingen in inkomen, vermogen of andere grondslagen meer door hoeven te geven. De door de Belastingdienst/Toeslagen te maken berekeningen zijn echter wel ingewikkelder te controleren voor de burger. De inkomensondersteuning bij de huurtoeslag wordt minder gericht op feitelijke uitgaven en veranderingen in het inkomen werken minder snel door in de hoogte van de toeslagen. Voor de meeste toeslagontvangers blijven de toeslagen in de buurt van de actualiteit door de maandsystematiek en aansluiting bij de polis administratie. Door steeds naar twaalf maandinkomens te kijken, worden fluctuaties in de toeslag voorkomen. Voor zelfstandigen raakt de actualiteit wel verder uit zicht.

Uit de interviews met burgers bleek dat zij sterke behoefte hebben aan meer zekerheid, maar ook aan toeslagen gebaseerd op de actuele situatie (ook zzp'ers) en aan een vast maandelijks bedrag. Bovendien wilde geïnterviewden graag de berekeningen van de Belastingdienst/Toeslagen kunnen controleren. Het normeren van de huur werd door een deel als eerlijker gezien en door een ander deel als minder eerlijk en als belemmering om naar een duurdere woning te verhuizen.

[57] Dit is deels in lijn met de huidige vormgeving van de huurtoeslag waarin, middels de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens, bij een hogere huur er een kleiner deel van de huur 'vergoed' wordt in de huurtoeslag.

CONCEPT

Effecten merkbaar voor de burger	
Denk- en doenvermogen	• De burger hoeft in principe alleen nog wijzigingen in de huishoudsamenstelling door te geven. Wel blijft de burger verantwoordelijk voor de correctheid van de gegevens. • De wijze van berekenen (jaarinkomen gebaseerd op inkomen van 4 tot 15 maanden geleden) maakt het wel ingewikkeld voor de burger om de berekening zelf te kunnen controleren. • Directe uitbetaling aan gemeente kan leiden tot verlaging van de mentale lasten. Daar staat tegenover dat burgers autonomie uit handen moeten geven en hier niet altijd voor voelen. • De vereenvoudiging van de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag maakt de gevolgen van inkomensstijgingen voorspelbaarder. • Voor de doelgroepers geldt de overgang naar de gemeente dat deze groep mogelijk makkelijker te benaderen is en de gemeente eerder kan signaleren wanneer er veranderingen zijn ten aanzien van rechten. Bij de burger is het wellicht onduidelijk dat hij of zij bij verschillende loketten terecht kan voor hulp.
Terugvorderingen en nabetalingen	• Een stuk minder terugvorderingen, behalve bij misbruik en als het gebruik van kinderopvang lager blijkt op basis van de gegevens die zijn doorgegeven door de kinderopvangorganisatie. • Bij de kinderopvangtoeslag neemt het aantal hoge terugvorderingen af, door rol gemeenten voor doelgroepers.
Niet gebruik	Door vereenvoudiging zal het niet gebruik als gevolg voor de angst voor terugvorderingen mogelijk dalen.
Zzp-ers en flexwerkers	Het inkomen van zelfstandigen staat niet in de polis administratie, hier moet in de uitwerking nog een alternatief voor gevonden worden.
Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt	• In de statische koopkracht zijn bovenop de basisvariant de maatregelen 4C (deels), 7, 10B en 10C meegenomen en zijn 10A2 en 10A3 vervallen. Bij het overgaan op maandinkomen (4C) telt box 3 niet langer mee in het toetsingsinkomen voor de toeslagen, dit onderdeel is meegenomen en geeft voor een kleine groep beperkte positieve inkomenseffecten. Het niet langer meetellen van aftrekposten voor de toeslagen (7) werkt heel stevig door op de toeslagen en raakt vooral midden en hogere inkomens (mensen met zelfstandigenaftrek of hypotheekrenteaftrek vooral). De lineaire afbouw in de huurtoeslag (10B) is vormgegeven als een intensivering van de huurtoeslag en geeft een deel van de laagste inkomens positieve inkomenseffecten. Ook het normeren van de huren (10C) is vormgegeven als intensivering met overwegend positieve inkomenseffecten voor de laagste inkomens. Er is wel veel spreiding in de inkomenseffecten: er is voordeel bij een relatief lage huur en nadeel bij een relatief hoge huur. Door de toeslagverlagingen die nodig zijn voor de dekking gaan vooral de laagste inkomens er op achteruit. • Betaling is ten opzichte van huidige situatie (voorschot in de maand ervoor) één maand later. Er is een beperkte leenfaciliteit bij het aanvragen van een toeslag en bij het doorgeven van wijzigingen (denk aan hoge bedragen kinderopvang). • De lineaire afbouw van de huurtoeslag vanaf WML heeft naar verwachting een negatief arbeidsaanbodeffect, omdat door de hogere inkomensondersteuning (extra) werken minder aantrekkelijk wordt. Het niet langer meetellen van de aftrekposten voor toeslagen heeft vanwege de lagere inkomensondersteuning juist een positief arbeidsaanbodeffect.

Effecten voor de overheid	
Uitvoeringsconsequenties en juridische houdbaarheid.	• De overgang naar een maandtoeslag is zeer ingrijpend voor de uitvoering. De Belastingdienst geeft aan dat het zeer complex is en dat iets moet worden bedacht voor zzp'ers. Doordat de polis administratie niet bruikbaar is voor zelfstandigen, kan ongelijkheid ontstaan.

	• Overgang naar inkomen zonder aftrekposten zorgt voor disharmonisatie van inkomensbegrippen . Dit leidt tot een aanzienlijke stijging van de uitvoeringskosten. Dit nadeel zou naar verwachting ondervangen kunnen worden door de aftrekposten om te zetten in heffingskortingen (buiten de scope van dit IBO). • Het inkomensbegrip zonder aftrekposten maakt intensiever gebruik van de polisadministratie voor looninkomen en uitkeringen mogelijk. • De grondslagen worden veel eenvoudiger en er zijn veel minder terugvorderingen en nabetalingen. Er zijn minder mogelijkheden voor fraude. • Het rechtstreeks uitbetalen aan gemeenten, of het overdragen van doelgroepen aan gemeenten maakt het stelsel ingewikkelder. Een extra uitdaging voor de implementatie is het grote aantal gemeenten.
Budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten)	• Bij invoering zijn de uitgaven de eerste maand lager, vanwege de betaling in de maand zelf in plaats van de voorafgaande. • Ten opzichte van de basisvariant treedt een besparing op door een inkomensbegrip zonder aftrekposten (orde € 0,8 mld.). Daartegenover staan een intensivering in de huurtoeslag door de afbouw met een rechte lijn vanaf WML (€ 0,8 mld.) en het normeren van de huur (€ 0,3 mld.). • Uitvoeringskosten voor gemeenten zijn niet meegenomen.

7.8 Variant D. Toeslag achteraf op basis van maandinkomen

Deze variant is gericht op meer zekerheid en begrijpelijkheid voor de burger. De burger moet de toeslag zelf aanvragen en geeft zelf wijzigingen van tevoren door. De Belastingdienst betaalt uit nadat alle grondslagen voor de betreffende maand zijn vastgesteld. Gebruikt de burger kinderopvang en werkt hij of zij niet (doelgroepers), dan kan hij of zij voortaan terecht bij de gemeente.

Variant D bestaat uit de basisvariant en de volgende bouwstenen:

- 4A: De burger krijgt voortaan enkele maanden na afloop van iedere maand een toeslag uitgekeerd. Niet meer als voorschot, maar achteraf en direct definitief. Terugvorderingen en nabetalingen behoren tot het verleden. De hoogte van de maandelijkse toeslag hangt voor de meeste burgers af van het inkomen in de betreffende maand volgens de polis administratie (afkomstig van de werkgever/uitkeringsinstantie). Dit is het inkomen vóór aftrekposten (bouwsteen 7). Betaling is ten opzichte van huidige situatie vijf of zes maanden later. Er is een leenfaciliteit bij het aanvragen van een toeslag en bij het doorgeven van wijzigingen. De lening wordt in termijnen verrekend met de toeslag of teruggevorderd als blijkt dat er uiteindelijk geen recht op toeslag bestaat.
- 10B: De inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag wordt sterk vereenvoudigd door invoering van een lineaire afbouw vanaf WML in plaats van de huidige ingewikkelde kwadratische formule.
- 11D: Gebruikt de burger kinderopvang en werkt hij of zij niet (doelgroepers), dan kan hij of zij voortaan terecht bij de gemeente.
- 17C: Op verzoek van de burger kan de toeslag ook worden overgemaakt naar een rekening voor vaste lasten bij de gemeente, zodat de gemeente kan helpen bij het houden van overzicht.

<u>Conclusie effecten variant D</u>
Een overgang op een maandtoeslag kan in potentie de onzekerheid wegnemen en toch dicht bij de actualiteit blijven. De prijs van zekerheid is dat de betaling vijf tot zes maanden later plaatsvindt dan in de huidige situatie en dat er sprake is van steeds fluctuerende toeslagbedragen. Een leenfaciliteit kan helpen om deze periode

te overbruggen, maar leidt tot een nieuw risico op terugvorderingen. De toeslagbedragen zullen per maand fluctueren hetgeen kan leiden tot onbegrip en uitdagingen voor flexwerkers. Bovendien is de periode van een aantal maanden terugkijken te kort voor zelfstandigen om zekerheid te hebben over de inkomensgrondslag.

Uit de interviews met burgers bleek dat zij sterke behoefte hebben voor meer zekerheid, maar ook behoefte hebben aan toeslagen gebaseerd op de actuele situatie (ook zzp'ers) en aan een bedrag dat elke maand ongeveer hetzelfde is. De termijn van vijf tot zes maanden werd als lang gezien.

Effecten merkbaar voor de burger	
Denk- en doenvermogen	• Burgers hoeven voortaan geen inkomen of inkomenswijzigingen meer door te geven. • Dat de grondslagen allemaal dezelfde maand betreffen, kan bijdragen aan de begrijpelijkheid. • De vertraging in de uitkering en het feit dat de toeslagen per maand sterk kunnen gaan verschillen, geeft nieuwe onzekerheid. En is mogelijk een stijging van de mentale lasten omdat vier maanden vooruit gedacht moet worden. • Directe uitbetaling aan gemeente kan leiden tot verlaging van de mentale lasten. Daar staat tegenover dat burgers autonomie uit handen moeten geven en hier niet altijd voor voelen. • De vereenvoudiging van de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag maakt de gevolgen van inkomensstijgingen voorspelbaarder. • Voor de doelgroepers geldt de overgang naar de gemeente dat deze groep mogelijk makkelijker te benaderen is en de gemeente eerder kan signaleren wanneer er veranderingen zijn ten aanzien van rechten. Bij de burger is het wellicht onduidelijk dat hij of zij bij verschillende loketten terecht kan voor hulp.
Terugvorderingen en nabetalingen	• Er zijn geen terugvorderingen en nabetalingen meer. De optionele lening om de eerste maanden te overbruggen moet wel worden terugbetaald. • Bij de kinderopvangtoeslag neemt het aantal hoge terugvorderingen ook op een andere manier af, door rol gemeenten voor doelgroepers
Niet gebruik	Door vereenvoudiging zal het niet gebruik als gevolg voor de angst voor terugvorderingen mogelijk dalen. Wel blijkt uit de gesprekken dat geïnterviewden huiverig zijn voor het aangaan van de overbruggingslening.
Zzp-ers en flexwerkers	Het inkomen van zelfstandigen staat niet in de polisadministratie, hier moet in de uitwerking nog een alternatief voor gevonden worden.
Inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt	• In de berekende inkomenseffecten zijn bovenop de basisvariant de maatregelen 4A (deels), 7 en 10B meegenomen en is 10A3 vervallen. Bij het overgaan op maandinkomen (4A) telt box 3 niet langer mee in het toetsingsinkomen voor de toeslagen, dit onderdeel is meegenomen en geeft voor een kleine groep beperkte positieve inkomenseffecten. Het niet langer meetellen van aftrekposten voor de toeslagen (7) werkt heel stevig door op de toeslagen en raakt vooral midden en hogere inkomens (mensen met zelfstandigenaftrek of hypotheekrenteaftrek vooral). De lineaire afbouw in de huurtoeslag (10B) is vormgegeven als een intensivering van de huurtoeslag en geeft een deel van de laagste inkomens positieve inkomenseffecten. Door de toeslagverlagingen die nodig zijn voor de dekking gaan vooral de laagste inkomens er op achteruit. • De hoogte van de toeslag kan per maand sterk gaan verschillen (met een vertraging volgend op wisselende maandinkomsten, bijvoorbeeld door vakantiegeld, overwerk en eindejaarsuitkeringen). • Huishoudens met hetzelfde jaarinkomen kunnen door een andere verdeling over maanden een ander gemiddeld toeslagbedrag krijgen.

	• Betaling is ten opzichte van huidige situatie (voorschot in de maand ervoor) vijf of zes maanden later. Er is een leenfaciliteit bij het aanvragen van een toeslag en bij het doorgeven van wijzigingen (denk aan hoge bedragen kinderopvang). • De lineaire afbouw van de huurtoeslag vanaf WML heeft naar verwachting een negatief arbeidsaanbodeffect, omdat door de hogere inkomensondersteuning (extra) werken minder aantrekkelijk wordt. Het niet langer meetellen van de aftrekposten voor toeslagen heeft vanwege de lagere inkomensondersteuning juist een positief arbeidsaanbodeffect.

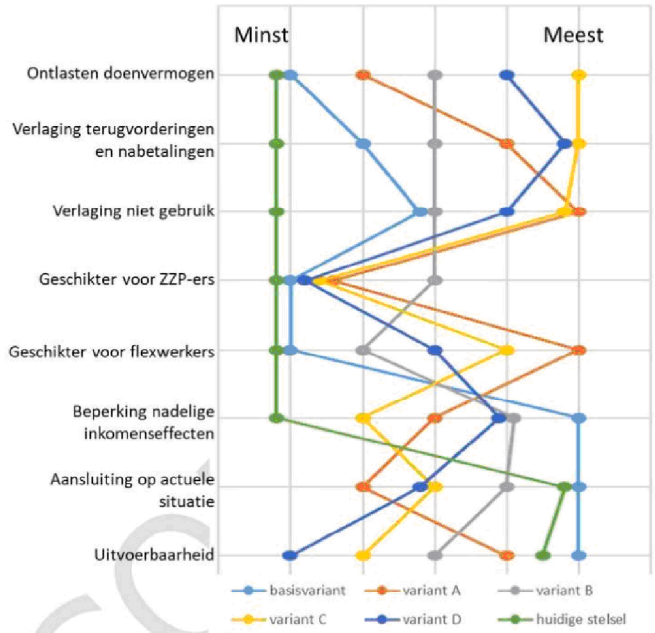
Effecten voor de overheid	
Uitvoeringsconsequenties en juridische houdbaarheid.	• De overgang naar een maandtoeslag is zeer ingrijpend en zal tot een forse stijging van de uitvoeringskosten leiden. De Belastingdienst geeft aan dat het zeer complex is en dat iets moet worden bedacht voor zzp'ers. Doordat de polisadministratie niet bruikbaar is voor zelfstandigen, kan ongelijkheid ontstaan. • Dat de toeslagen met een vertraging sterk gaan fluctueren (bv vakantiegeld in mei leidt tot een veel lagere toeslaguitbetaling in september) zal veel vragen oproepen. • Overgang naar inkomen zonder aftrekposten zorgt voor disharmonisatie van inkomensbegrippen en maakt de regeling complexer. Dit leidt tot een aanzienlijke stijging van de uitvoeringskosten. Dit nadeel zou naar verwachting ondervangen kunnen worden door de aftrekposten om te zetten in heffingskortingen (buiten de scope van dit IBO). • Het inkomensbegrip zonder aftrekposten maakt intensiever gebruik van de polisadministratie voor looninkomen en uitkeringen mogelijk. • Het rechtstreeks uitbetalen aan gemeenten, of het overdragen van doelgroepen aan gemeenten maakt het stelsel ingewikkelder. Een extra uitdaging voor de implementatie is het grote aantal gemeenten.
Budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten)	• Bij invoering zijn de uitgaven in de eerste vijf of zes maanden lager, omdat betaling vier of vijf maanden na afloop is en niet in de voorafgaande maand. • Ten opzichte van variant 0 treedt een besparing op door de overstap op een inkomensbegrip zonder aftrekposten (orde € 0,8 mld.). Daartegenover staan een intensivering in de huurtoeslag (€ 0,8 mld.) door de afbouw met een rechte lijn vanaf WML. • Uitvoeringskosten voor gemeenten zijn niet meegenomen.

7.9 Conclusies

Op basis van de analyse concludeert de werkgroep dat een beweging richting meer zekerheid en eenvoud in het huidige toeslagenstelsel gewenst is. Dit gaat echter ten koste van gerichtheid en tijdigheid.

De uitwerking van de bouwstenen en de varianten laat volgens de werkgroep goed zien dat er in het huidige stelsel inderdaad maatregelen genomen kunnen worden ter verbetering en vereenvoudiging van het stelsel, maar dat voor elke maatregel een 'prijs' moet worden betaald.. Dit leidt tot de conclusie dat geen van de varianten duidelijk beter is. Dit is visueel gemaakt in onderstaande figuur waarin de huidige situatie en de varianten gerangschikt zijn op de doelstellingen van dit IBO.

Figuur 23: Rangschikking varianten op de gewenste effecten



De maatregelen benoemd in de basisvariant dragen bij aan een hoognodige vereenvoudiging van het toeslagenstelsel en versterking van de dienstverlening en de werkgroep moedigt ten zeerste aan deze maatregelen te implementeren. Deze maatregelen zijn echter onvoldoende om de volledige problematiek van terugvorderingen en nabetalingen en niet-gebruik in zijn geheel op te lossen. Daar zijn verdergaande keuzes voor nodig. De werkgroep heeft gepoogd die voor te leggen in de vorm van de beleidsvarianten A tot en met D, maar komt tot de conclusie dat er in het huidige stelsel geen ideale oplossing is voor de huidige problematiek.

De varianten zijn ook voorgelegd aan een burgerpanel. Dit geeft een indicatie dat burgers een groot belang hechten zekerheid, maar zij waren in zeer beperkte mate bereid in te leveren op gerichtheid en met name tijdigheid. Het werken in de actualiteit komt echter het inzicht in de opbouw van de toeslag ten goede en dus de begrijpelijkheid.

De werkgroep benadrukt dat zij bij de samenstelling van de varianten rekening gehouden heeft met een aantal maatregelen die regelmatig terugkomen in het publieke debat, zoals een toeslag gebaseerd op een inkomen uit het verleden (t-2) (variant A) en een toeslag gebaseerd op een maandinkomen (variant C en D). Uit de uitwerking blijkt echter dat deze maatregelen dermate ingrijpend zijn voor zowel de burger als de Belastingdienst/Toeslagen, grote nadelige effecten hebben en dat deze niet aansluiten bij de huidige ontwikkeling naar meer zelfstandigen. De werkgroep is daardoor geen voorstander van de varianten A, C en D. Dit betekent overigens niet dat alle maatregelen binnen deze varianten niet overwogen zouden moeten worden. Zo blijft bijvoorbeeld het normeren van de huren een te overwegen vereenvoudigingsmaatregel.

De huidige problematiek vraagt naar mening van de werkgroep om een grondige heroverweging van de gemaakte beleidsmatige keuzes die inherent zijn aan het huidige stelsel. Daarvoor zal verder gekeken moeten worden naar oplossingen buiten het huidige stelsel. Deze komen in fase 2 van dit IBO aan de orde.

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
- F.J. 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.raadrvs.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
- Sendhil Mullainathan: "Scarcity, the true costs of not having enough," Penguin Books Ltd 2014
- Dan Ariely: "Predictably irrational," Harpel Collins USA 2010

CONCEPT

Bijlage 1: Taakopdracht

Nederland kent bijna 50 regelingen die burgers van inkomensondersteuning voorzien. Binnen deze regelingen is onderscheid te maken naar inkomensvervangende regelingen en regelingen die inkomens aanvullen. Bekende inkomensvervangende regelingen zijn bijvoorbeeld de Algemene Ouderdomswet (AOW), de WW-uitkering en de bijstand. De toeslagen zijn regelingen die het inkomen aanvullen. Kenmerkend voor de toeslagen is dat zowel de toekenning als de omvang van de tegemoetkoming in veel gevallen afhankelijk is van de hoogte van het inkomen van de aanvrager.

De huurtoeslag, zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en kindgebondenbudget kenmerken zich doordat ze inkomensondersteuning op huishoudensniveau bieden. De huurtoeslag heeft ook als doel om de huren betaalbaar te houden. De zorgtoeslag om de zorg voor alle huishoudens financieel toegankelijk te houden. De kinderopvangtoeslag heeft samen met regelingen zoals de arbeidskorting en de IACK het doel om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Het kindgebondenbudget biedt inkomensondersteuning aan huishoudens met kinderen.

De Belastingdienst/Toeslagen draagt sinds 2006 zorg voor de uitvoering van de toeslagen, volgens de regels van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de (vormgeving van) toeslagen ligt bij de verschillende beleidsdepartementen. In het verleden zijn voor (individuele) toeslagen eerder interdepartementale onderzoeken gedaan naar mogelijke vereenvoudigingen van het uitvoeringsproces en het tegengaan van fraude en misbruik. Mede daardoor is het uitvoeringsproces inmiddels stabiel geworden. Niettemin worden de voorwaarden voor het recht op een toeslag en de gehanteerde uitvoeringssystematiek (door de burger) op onderdelen nog steeds als ingewikkeld en belastend ervaren, wat in bepaalde gevallen leidt tot schuldenproblematiek of niet-gebruik. Recente rapporten van de WRR en de RVS wijzen hier op: Het aantal huishoudens met risicovolle schulden breed bedraagt 20% van het totaal aantal huishoudens en de overheid is veelal een belangrijke schuldeiser. Ook de Nationale Ombudsman ziet als één van de oorzaken voor financiële problemen van mensen het complexe stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen.

Daarnaast zijn bepaalde aspecten van het toeslagensysteem deels een uitkomst van de manier waarop het bredere overheidsbeleid rondom inkomensondersteuning van burgers momenteel is ingericht. Ongeveer de helft van de Nederlandse huishoudens ontvangt een toeslag. Een relevante vraag is dan ook of het bieden van inkomensondersteuning aan burgers middels de toeslagen, in een breder perspectief en samenhang met andere regelingen bezien, niet op een andere, meer effectieve en doelmatige manier bereikt zou kunnen worden.

De stapeling van meerdere toeslagen en andere inkomstenregelingen zorgt ook voor een hoge marginale druk wat de arbeidsparticipatie nadelig beïnvloedt (armoedeval).

Doel van dit IBO is om in twee deelonderzoeken te kijken naar mogelijke verbeteringen. Het eerste deelonderzoek richt zich op verbetermogelijkheden die op de korte termijn (deze kabinetsperiode) binnen het huidige stelsel in gang gezet

kunnen worden. Het gaat in dit onderzoek om het verkennen van maatregelen die gericht zijn op het beter faciliteren van burgers, op het verder terugbrengen van terugvorderingen en nabetalingen in aantal en hoogte daarvan, en het sneller waarnemen van veranderingen in de persoonlijke omstandigheden van burgers. Het tweede deelonderzoek heeft een bredere scope en richt zich op verbetermogelijkheden voor de lange termijn (na deze kabinetsperiode). In dit deelonderzoek zal onder meer worden gekeken naar het afschaffen van toeslagen en de mogelijkheid van compensatie binnen bijvoorbeeld de fiscaliteit, 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. In dit deelonderzoek worden dus voor de termijn na deze kabinetsperiode varianten uitgewerkt die een herziening van het stelsel met zich meebrengen.

Organisatie van het onderzoek
De breedte van het onderzoek vertaalt zich in de bezetting van de werkgroep en ondersteuning. Leden van de werkgroep zijn: FIN II, FIN I, 2 werkgroepleden vanuit SZW (inkomensbeleid en toeslagen), VWS, BZK, AZ, EZK, SCP en CPB. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretariaat met 3 secretarissen:. De voorzitter en secretarissen dragen er zorg voor dat de benodigde experts (van bv. departementen of onderzoeksbureaus) aansluiten bij werkgroepvergaderingen. Beide deelonderzoeken starten parallel in september 2018. Het secretariaat rondt haar rapport van het eerste deelonderzoek uiterlijk 1 april 2019 af. De rapportage van deelonderzoek 2 wordt uiterlijk 1 oktober 2019 opgeleverd. De omvang van elk deelrapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Deelonderzoek 1: verbeteringen binnen huidige stelsel van toeslagen
Het huidige toeslagenstelsel werkt met een maandelijkse uitbetaling van een voorschot. Dit voorschot is (deels) gebaseerd op een schatting van het vermoedelijk recht op een toeslag op basis van onder andere het verwachte inkomen. Tussen de schattingen en werkelijke situatie, zoals die pas na afloop van het toeslagjaar kan worden vastgesteld, zit voor veel burgers (enig) verschil. In dat geval hebben burgers teveel of te weinig toeslag als voorschot ontvangen. Dit leidt tot terugvorderingen of nabetalingen.

De kwetsbaarheid van het toeslagenstelsel is dat het (deels) afhankelijk is van inschattingen van burgers over hun inkomen en het tijdig doorgeven van wijzigingen die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag. Het beroep dat dit stelsel doet op acties van burgers zelf blijkt soms problematisch. De verwachting ten aanzien van de zelfredzaamheid van burgers is niet voor alle toeslagontvangers realistisch. De WRR heeft daar in een recent onderzoek ook op gewezen Het aandeel toeslaggebruikers dat uit eigen beweging mutaties doorgeeft is al jaren naar schatting stabiel rond de 10%. Voorts ontvangen in de huidige systematiek de lagere inkomens hogere toeslagen. Bij terugvorderingen leidt dit automatisch tot hogere terugvorderingen. Een aantal maatregelen om bijvoorbeeld inkomensschattingen minder afhankelijk te maken van de burger, gerichte attendering voor bepaalde doelgroepen en ontwikkeling naar meer toezicht vooraf heeft positieve invloed gehad op het aantal en de omvang van de nabetalingen en terugvorderingen (zie ook de 2e evaluatie Awir). Desondanks is het zo dat gemiddeld 27% per toeslag, een deel van het voorschot terug moet betalen; bij de

kinderopvangtoeslag is sprake van een terugvorderingpercentage van 40%. Om die reden moet het aantal en de omvang verder worden teruggedrongen.

Uitgangspunt van het toeslagenstelsel is, dat de primaire verantwoordelijkheid voor het aanvragen van toeslagen bij de aanvrager zelf ligt. Er zijn indicaties dat rond de 17% van burgers die recht hebben op bijvoorbeeld huur- en zorgtoeslag daar geen gebruik van maken. Bezorgdheid over het risico van het achteraf moeten terugbetalen van toeslagen die onterecht zijn toegekend of te hoog zijn vastgesteld en daardoor in de schulden komen, speelt in ieder geval bij een deel van deze groep een rol. Vanuit een gedragseconomisch perspectief is het daarom de vraag of de nadruk in het huidige stelsel niet teveel ligt op de exacte hoogte van de vergoedingen op basis van het actuele inkomen en te weinig op de zekerheid van de inkomensondersteuning. Zowel de literatuur over verliesaversie als recente inzichten over het niet-gebruik van verschillende toeslagen duiden hierop.

De staatssecretaris van Financiën heeft tijdens het Algemeen Overleg Belastingdienst met de Tweede Kamer op 14 december 2017 toegezegd contact op te nemen met leden van het Kabinet om binnen het systeem van toeslagen te kijken naar mogelijkheden om zowel het terugbetalen van toeslagen terug te dringen als wat er nog meer mogelijk is op het terugdringen van het niet-gebruik.

Opdracht aan werkgroep
De werkgroep wordt gevraagd de volgende dingen te onderzoeken:
1. Wat zijn de oorzaken voor terugvorderingen bij de verschillende toeslagen? In hoeverre worden terugvorderingen veroorzaakt door niet doorgeven van inkomenswijzigingen, veranderingen in de huishoudsituatie of door andere factoren? Hoe verhoudt dit zich tot terugvorderingen veroorzaakt door andere factoren? Welk deel van de terugvorderingen wordt door toeslagontvangers als problematisch ervaren?
2. Zijn er specifieke groepen toeslagontvangers aan te wijzen die in grote mate te maken krijgen met hoge terugvorderingen? In hoeverre verschilt dit voor de vier toeslagen?
3. In hoeverre wordt de doelgroep volledig bereikt? Wat is de omvang van niet-gebruik van toeslagen en welke aanleidingen zijn hiervoor aan te wijzen? Wat kunnen beleidsdepartementen en de uitvoering doen om goed gebruik van toeslagen te stimuleren?
4. Welke beleidsalternatieven zijn er om de toeslagensystematiek aan te passen zodat deze doeltreffender en doelmatiger is? (In ieder geval gaat om het verminderen van de hoogte van het aantal terugvorderingen en het beter aansluiten bij het doenvermogen van burgers) Hierbij wordt in ieder geval de volgende twee opties geanalyseerd: werken met een vastgesteld inkomen uit het verleden (t-2) en het uitbetalen van een deel (zoals 90% van het voorschot), waarbij gebruik gemaakt kan worden van eerder onderzoek dat hier naar is gedaan. Ook kan er gekeken worden naar de voorstellen die gedaan zijn in het rapport 'harmonisatie inkomensbegrippen'.

De door de werkgroep uit te werken beleidsalternatieven dragen bij aan het verminderen van de schuldenproblematiek. Voor de beleidsalternatieven worden in ieder geval in kaart gebracht: het gemak voor de burger, het verbeteren van de inkomenszekerheid en mogelijke werkgelegenheidseffecten (marginale druk/armoedeval), vereenvoudiging van de uitvoering, de effecten op het aantal en hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen, de vermindering van het niet-gebruik en de budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten).

Beleidsvarianten
Het onderzoek rapporteert op basis van de gedane bevindingen over meerdere beleidsvarianten om de huidige toeslagensystematiek te verbeteren. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Uitgangspunt is dat de verschillende beleidsvarianten budgetneutraal zijn.

Deelrapport 2 stelselwijziging
Het huidige toeslagensysteem kent verschillende knelpunten. Zoals hierboven beschreven gaat het huidige stelsel uit van de verantwoordelijkheid van de burger, dit kan leiden tot problemen met terugvorderingen en niet-gebruik. Fraude is hierbij ook altijd een aandachtspunt. Voorts is de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor en de vormgeving van de verschillende toeslagen verdeeld over drie departementen en wordt het karakter van de verschillende toeslagen verschillend gedefinieerd. Dit maakt het eveneens ingewikkeld voor de burger en moeilijk om tot vereenvoudiging en harmonisatie te komen. Daarnaast wordt er binnen het huidige stelsel op grote schaal geld rondgepompt. Dat is mede het gevolg van een op individueel inkomen gerichte inkomstenbelasting en toeslagen gericht op het versterken van de draagkracht van huishoudens. Circa 5 miljoen huishoudens komen in aanmerking voor één of meer toeslagen en ontvangen in totaal circa 12 miljard euro. Ook zorgt de stapeling van meerdere toeslagen en andere inkomstenregelingen voor een hoge marginale druk wat de arbeidsparticipatie nadelig beïnvloedt (armoedeval). Dit geldt met name indien huishoudens in aanmerking komen voor meerdere toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen. Iedereen met bijvoorbeeld minimumloon, een bijstandsuitkering en AOW-uitkering komen qua inkomensniveau voor een toeslag in aanmerking. Tot slot is sinds 2001 het aantal regelingen op het gebied van inkomensbeleid toegenomen, waarbij er een tegemoetkoming is gecreëerd voor vrijwel ieder huishouden (werknemers, ondernemers, gepensioneerden, gezinnen met kinderen, alleenstaande ouders etc.). De verschillende instrumenten zijn sinds 2001 fors in omvang toegenomen, terwijl tegelijkertijd de belastingtarieven in de eerste twee schijven ook zijn verhoogd.

Door de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, de brede heroverwegingen en eerdere IBO's zijn er opties verkend om het toeslagenstelsel te herzien. Zo is in de brede heroverweging onder andere gekeken naar het afschaffen en anders vormgeven van de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. En zo heeft in 2013 de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen gekeken naar de introductie van een huishoudentoeslag. Hierbij was voorgesteld om de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslag tot een huishoudentoeslag om te vormen. Dit bleek uiteindelijk in de uitwerking van dit voorstel door het toenmalige kabinet niet haalbaar te zijn. In 2016 zijn in het IBO 'sociale huur' aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de budgettaire beheersbaarheid van de uitgaven huurtoeslag en denkrichtingen voor een andere inrichting van dit stelsel verkend.

Opdracht aan werkgroep
De werkgroep wordt gevraagd meerdere varianten uit te werken die een herziening van het stelsel met zich meebrengen. Hierbij wordt in ieder geval gekeken naar:
1. Kunnen toeslagen (deels) opgevangen worden binnen het instrumentarium van inkomstenbelasting en inkomensondersteuning, binnen de stelsels rond wonen, zorg, kinderen of via (gedeeltelijke) overheveling naar medeoverheden? Wat zijn de verschillende opties om toeslagen af te schaffen? In hoeverre zijn verschillende

maatregelen nodig voor verschillende toeslagen en hoe verhoudt dat zich tot het uitgangspunt van harmonisatie en tot de doeltreffendheid en doelmatigheid? Neem hierbij ook de governancestructuur in acht.
2. Voor alle varianten wordt in beeld gebracht: het gemak voor de burger, het verbeteren van de inkomenszekerheid en werkgelegenheidseffecten (marginale druk/armoedeval), vereenvoudiging van de uitvoering, de effecten op het aantal en hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen, de vermindering van het niet-gebruik en de budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten). Bij de beleidsvarianten wordt ook gekeken naar de uitvoerbaarheid. De beleidsalternatieven dragen bij aan het verminderen van de schuldenproblematiek.

Beleidsvarianten
Het onderzoek rapporteert op basis van de gedane bevindingen over meerdere beleidsvarianten om het systeem van toeslagen te verbeteren. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Uitgangspunt is dat de verschillende beleidsvarianten budgetneutraal zijn. Daarnaast wordt er in ieder geval één beleidsvariant uitgewerkt die een besparing van 20% oplevert (waarbij zowel naar de uitvoeringskosten als programmakosten wordt gekeken).

CONCEPT

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep

Voorzitter

[redacted]

Werkgroepleden

Fin 1: [redacted]

Fin 2: [redacted] (tot 1 augustus 2019)
[redacted] (vanaf 1 augustus 2019)

SZW: [redacted] (tot 1 juni 2019)

VWS: [redacted]

EZK: [redacted] (tot 1 oktober 2019)
[redacted] (vanaf 1 oktober 2019)

BZK: [redacted] (tot 1 oktober 2019)
[redacted] (vanaf 1 oktober 2019)

AZ: [redacted]

CPB: [redacted] (tot 1 april 2019)
[redacted] (vanaf 1 april 2019)

Secretariaat

Fin 2: [redacted]

Fin 1: [redacted] (vanaf 1 januari 2019)

SZW: [redacted] (tot 1 juni 2019)
[redacted] (vanaf 15 augustus 2019)

CONCEPT

Bijlage 3: 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 de toeslag naar beneden wordt bijgesteld en het bedrag van de nieuwe toekenning hoger is 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.

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/Toeslagen 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 achtereen 500 euro van de bankrekening van de burger worden gehaald.

CONCEPT

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 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 het binnen drie jaar alsnog worden verrekend met eenmalige nabetalingen 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 pilotervaringen 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/Toeslagen

In de Brede Schuldenaanpak[58] zitten een aantal acties specifiek voor de 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

[58] Verwijzen naar kamerstuk

2027550 03930

omstandigheden van burgers. Uitgangspunt van de visie is dat burgers zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van hun financiële verplichtingen. De 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 de Belastingdienst/Toeslagen die als goed voorbeeld wordt genoemd.

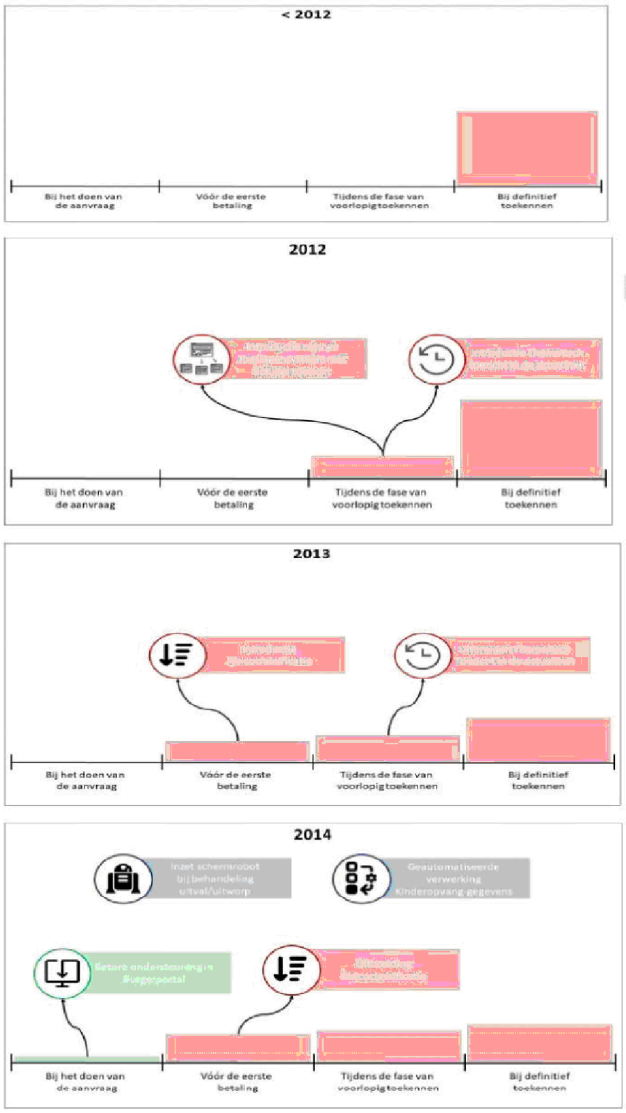
Het kabinetsvoornemen om de beslagvrije voet te vereenvoudigen heeft vertraging opgelopen. Dit zou ook een vereenvoudiging betekenen in het werk van de Belastingdienst/Toeslagen omdat burgers nu twee dingen moeten aanvragen als ze niet kunnen betalen, nl. een persoonlijke betalingsregeling en een beslagvrije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

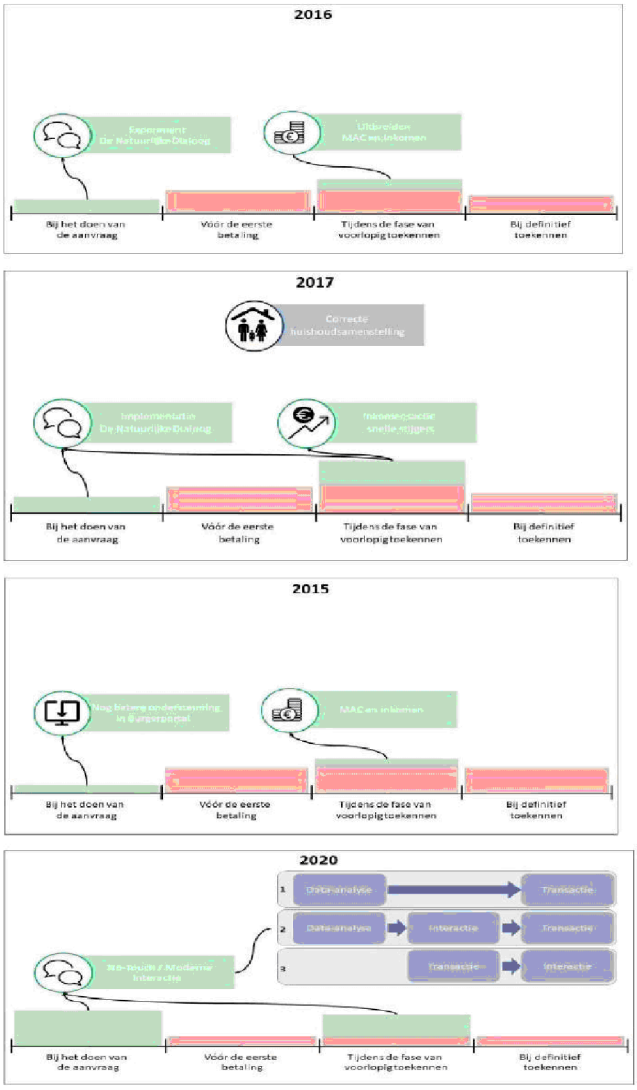
Het project stroomlijnen Toeslagen en Belastingen, dat voorziet in uniformering van de invordering binnen de Belastingdienst is uitgesteld tot nader order vanwege de complexiteit van de automatisering. Kern van stroomlijnen is dat er een standaardbetalingsregeling komt van 12 maanden die burgers zelf kunnen aanvragen. 24 maanden is op verzoek mogelijk. De burger moet dan altijd zelf actie ondernemen om de betaling te regelen. Met de stroomlijning worden toeslagschulden preferent, net zoals de belastingschulden nu ook al zijn. Dit zal waarschijnlijk leiden tot vermindering van de oninbare vorderingen.

In het kader van de verbetervoorstellen voor de kinderopvangtoeslag zal de Belastingdienst/Toeslagen dit jaar voor het eerst ervaring op doen met vormen van tussentijds signaleren en attenderen. Dit zal heel gericht worden ingezet, omdat het arbeidsintensieve werkzaamheden zijn binnen de massale processen van Toeslagen. Daarnaast werkt de 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 worden afwijking in gebruik eerder gesignaleerd. Ook werkt de Belastingdienst/Toeslagen mee aan een proef in de gemeente Utrecht, het Huishoudboekje geheten, waarbij door middel van een soort vrijwillige bewindsvoering de financiële situaties bij huishoudens wordt gestabiliseerd.

Openbaar

Bijlage 4: Schematische weergave ontwikkeling uitvoering




2016
Experiment De Natuurlijke Dialoog
Uitbreiden MAC en inkomen
Bij het doen van de aanvraag
Vóór de eerste betaling
Tijdens de fase van voorlopig toekennen
Bij definitief toekennen
2017
Correcte huishoudsamenstelling
Implementatie De Natuurlijke Dialoog
Inkomensactie snelle mijgers
Bij het doen van de aanvraag
Vóór de eerste betaling
Tijdens de fase van voorlopig toekennen
Bij definitief toekennen
2015
Nog betere ondersteuning in @ingang tot
MAC en inkomen
Bij het doen van de aanvraag
Vóór de eerste betaling
Tijdens de fase van voorlopig toekennen
Bij definitief toekennen
2020
1 Dataanalyse Transactie
2 Dataanalyse Interactie Transactie
3 Transactie Interactie
Bij het doen van de aanvraag
Vóór de eerste betaling
Tijdens de fase van voorlopig toekennen
Bij definitief toekennen

Bijlage 5: Beschrijving casussen

Scenario's life-events voor IBO Toeslagen

Wijzer in geldzaken is sinds februari 2019 betrokken bij het IBO Toeslagen. Op verzoek van het secretariaat van het IBO Toeslagen werkt Wijzer in geldzaken een aantal voorbeelden uit van toeslagontvangers die te maken krijgen met verschillende life-events. Deze voorbeelden geven inzicht in de vraagstukken waar het voorbeeld waarin een student voor het eerst gaat werken en later gaat samenwonen. De andere voorbeelden zijn:

- Een echtpaar met een wisselend inkomen dat uit elkaar gaat;
- Een echtpaar met een wisselend inkomen.

Voor alle scenario's geldt nog het volgende. Gemeenten en andere lokale organisaties hebben vaak tegemoetkomingen voor inwoners met een laag inkomen. Dan gaat het bijvoorbeeld om kwijtschelding van lokale lasten of kortingen op de contributie voor een sportvereniging. De regelingen verschillen per gemeente. In de voorbeelden wordt geen rekening gehouden met de gevolgen van inkomenswijzigingen voor de lokale tegemoetkomingen omdat de verschillen te groot zijn. Dat neemt niet weg dat een (iets) hoger inkomen een grote impact kan hebben op deze lokale tegemoetkomingen.

Voorbeeld 1: Student gaat werken en later samenwonen

Augustus/september 2018:

- Peter Willems is klaar met zijn HBO-opleiding.
- Hij is 22 jaar.
- Peter begint op 1 september met zijn baan. Hij verdient € 2100 bruto per maand.
- Hij woont nog in een studentenhuis. Hij heeft in het studentenhuis geen recht op huurtoeslag.
- Hij heeft eind 2017 zorgtoeslag aangevraagd op basis van een verwacht inkomen van zijn studentenbaantje van € 3.600.
- Hij krijgt vanaf december 2017 € 94 zorgtoeslag per maand. Deze toeslag heeft betrekking op het jaar 2018

Wat moet hij doen in augustus 2018?

- Zijn studiefinanciering stopzetten.
- Zijn OV-kaart op tijd inleveren.
- Zijn zorgtoeslag aanpassen. Hij gaat € 2.100 per maand verdienen, zonder vakantiegeld of dertiende maand. Hij beantwoordt veel vragen voor de berekening van het toetsingsinkomen (hij vraagt zich af waarom er toch rekening wordt gehouden met vakantiegeld als hij in september begint met werken).
- De zorgtoeslag verandert niet en blijft € 94.

December 2018: Peter ontvangt de eerste toeslag over 2019

- De zorgtoeslag over 2019 komt uit op € 99 per maand op basis van de gegevens over 2018.

Eind februari 2019: Peter bedenkt ineens dat hij de zorgtoeslag moet aanpassen

- Zijn toetsingsinkomen bedraagt € 27.216.
- Hij heeft recht op nog maar € 28 zorgtoeslag per maand. Dat is op jaarbasis € 336.
- De Belastingdienst verwerkt zijn verzoek om aanpassing van de toeslag in maart 2019.
- Intussen ontving hij in totaal € 396 aan zorgtoeslag over de maanden januari tot en april 2019
- Peter moet nu € 60 terugbetalen.

Maart 2019: Peter krijgt een huurhuis

- Peter maakt een proefberekening voor de huurtoeslag.
- Hij krijgt geen huurtoeslag omdat de huur te hoog is voor zijn leeftijd.
- Hij moet zijn inboedelverzekering en aansprakelijkheidsverzekering regelen.
- Hij moet een energieleverancier kiezen.
- Peter bedenkt ook dat hij nog aangifte over 2018 moet doen. Misschien krijgt hij nog wat geld terug van de Belastingdienst.

1 juni 2019: Peters vriendin Nora komt inwonen

- Zijn vriendin is bijna klaar met studeren en heeft een bijbaantje.
- Zij verdient in 2019 ongeveer € 5.000.
- Haar zorgtoeslag bedraagt € 99 per maand.

September 2019: Nora leest op Wijzer in geldzaken over het aanmelden als partner bij het pensioenfonds. Peter vindt dat een goed idee. Hiervoor moeten ze eerst nog naar de notaris.

- Zonder het te weten zijn ze toeslagpartner geworden met terugwerkende kracht tot 1 juni 2019.
- Daar komen ze pas achter als ze toeslagen voor 2020 gaan aanvragen.
- Dan blijkt dat ze in 2019 vanaf het moment dat ze toeslagpartner zijn samen recht hebben op een zorgtoeslag van € 65 per maand.
- Ze hebben samen recht op (5 x € 99 + 5 x € 28 + 7 x € 65 =) € 1.090.
- Peter is de 'hoofdaanvrager' voor de toeslagen. Zijn definitieve toeslag over 2019 wordt (5 x € 28 + 7 x € 65 =) € 595. Hij ontving in 2019 € 336 en heeft nog recht op een nabetaling van (€ 595 -/- € 336 =) € 259.
- Nora ontving in 2019 12 x € 99 = € 1188. Ze heeft recht op (5 x € 99 =) € 495. Nora moet € 693 terugbetalen.
- Peter moest al € 60 terugbetalen over 2019.

CONCEPT

Situatie Peter	Huur-toeslag	Kindgebon-den budget	Kinderop-vangtoeslag	Zorg-toeslag	Totalen
Maandbedrag Toeslag '18 Uitgangspunt	€ 0	€ 0	€ 0	€ 94	€ 94
Maandbedrag Toeslag '18 Peter gaat werken	€ 0	€ 0	€ 0	€ 94	€ 94
Maandverschil	*€ 0*	*€ 0*	*€ 0*	*€ 0*	***€ 0***
Jaarverschil					***€ 0***
Maandbedrag Toeslag '19 Uitgangspunt	€ 0	€ 0	€ 0	€ 99	€ 99
Maandbedrag Toeslag '19 Vanwege hoger inkomen	€ 0	€ 0	€ 0	€ 28	€ 28
Maandverschil				-€ 71	***-€ 71***
Jaarverschil					*(4 x € 99 – 12 x € 28 =)* ***- € 60***
Maandbedrag Toeslag '19 vanwege hoger inkomen				€ 28	€ 28
Maandbedrag Toeslag '19 Aanmelden partner-pensioen				€ 65	€ 65
Maandverschil				€ 37	***€ 37***
Jaarverschil					*(5 x € 28 + 7 x € 65 -/- € 336 =)* ***€ 259***

Maandbedrag Toeslag '19 Nora voor aanmelden pensioen	€ 0	€ 0	€ 0	€ 99	€ 99
Maandbedrag Toeslag '19 Nora na aanmelden pensioen	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Maandverschil				-€ 99	***-€ 99***
Jaarverschil					*(= 5 x € 99 -/- 12 x € 99 =)* ***-€ 693***

Voorbeeld 2: Kees en Jolande gaan uit elkaar

Kees en Jolande zijn 12 jaar getrouwd. Ze hebben twee kinderen, Pieter van 10 (geboren 01-01-2009) en Jelka van 12 (geboren 01-01-2007). Kees bezorgt pakketjes. Als zzp'er heeft hij een wisselend inkomen. Jolande is een paar jaar geleden weer begonnen als verzorgende. Ze werkt parttime. Kees en Jolande wonen met hun kinderen in een huurwoning.

November 2017: Kees en Jolande vragen toeslagen aan voor 2018
- Kees schat zijn gemiddelde inkomen op € 1.500 per maand.
- Jolande denkt per maand € 800 te verdienen.
- Pieter en Jelka gaan 49 uur per maand naar de buitenschoolse opvang.
- Ze ontvangen in totaal € 1.059 aan toeslagen per maand.

2018: geen bijzondere gebeurtenissen
- Kees en Jolande ontvangen € 1.059 aan toeslagen per maand.

December 2018: De eerste toeslagen over 2019 komen binnen
- Kees en Jolande ontvangen € 1.104 per maand.

Januari 2019: Het gaat niet goed met het huwelijk tussen Kees en Jolande. Kees gaat voorlopig uit huis
- Kees trekt bij een vriend in huis.
- Jolande blijft met de kinderen in de huurwoning. Ze gaan nog niet officieel uit elkaar.
- Jolande krijgt van een vriendin de tip om naar de toeslagen te kijken.
- Ze krijgt te maken met de vraag of ze een toeslagpartner heeft. Omdat Kees en Jolande nog niet officieel uit elkaar zijn, is Kees nog toeslagpartner, maar niet voor de huurtoeslag.
- Ze maakt een proefberekening en heeft vanaf februari 2019 recht op € 1.237 aan toeslagen.
- Jolanda slaat geen acht op de opmerkingen dat Jelka in de loop van 2019 naar de middelbare school gaat en dat ze voor haar geen kinderopvangtoeslag meer krijgt.

Maart/april 2019: Kees doet op tijd aangifte
- De boekhouder van Kees dient de aangifte over 2018 voor 1 april 2019 in.
- Kees heeft in 2018 goed verdiend. Zijn inkomen is € 3000 hoger dan vooraf gedacht.
- Kees heeft nog geen idee hoe hoog zijn inkomen over 2019 wordt. Is het slim om de toeslagen voor 2019 aan te passen. Maar wat betekent dat voor Jolande? Hij belt met Jolande. Ze besluiten de toeslagen voorlopig niet aan te passen.

April 2019: Kees en Jolande besluiten om hun echtscheiding in gang te zetten
- De kinderen wonen bij Jolande en gaan om het weekend naar Kees.
- Op dat moment blijkt ook dat het hogere inkomen van Kees gevolgen heeft voor de toeslagen over 2018. Hij blijkt achteraf in 2018 recht te hebben op € 806 per maand in plaats van € 1059. In totaal is € 3.036 teveel uitbetaald. Dat moeten Kees en Jolande terugbetalen.

Dit moet vanaf april gebeuren:
- Ze moeten de echtscheiding aanvragen bij de rechtbank. Hiervoor hebben ze een advocaat nodig.
- Ze moeten een ouderschapsplan opstellen.

CONCEPT

- Ze moeten kinder- en partneralimentatie afspreken. Kees moet € 150 aan alimentatie betalen voor de kinderen. Er moet een draagkrachtberekening komen voor de berekening van de partneralimentatie.
- Jolande moet het huurcontract op haar naam zetten.
- Ze moeten de inboedel en hun geld verdelen.
- Ze moeten hun pensioen verdelen.
- Ze moeten hun verzekeringen aanpassen.
- Ze moeten de bankrekeningen op de juiste naam zetten.
- Uiteindelijk moet Kees volgens de draagkrachtberekening € 200 per maand aan alimentatie betalen. Dat doet hij vanaf 1 juli 2019.
- Ze krijgen brieven van de Belastingdienst Toeslagen over het terugbetalen van de toeslagen over 2018. Ze moeten snel reageren anders is het een stuk lastiger om een betalingsregeling te treffen met de Belastingdienst.
- Er valt ook een brief op de mat over de aanpassing van de kinderopvangtoeslag voor Jelka.
- Later moeten ze ook nog bepalen of ze gezamenlijk aangifte doen of niet.
- Kees kan voorlopig bij zijn vriend inwonen.

1 juli 2019: De scheiding is uitgesproken door de rechtbank. Kees en Jolande registreren de beschikking bij de burgerlijke stand van de gemeente waarin ze wonen.

Augustus 2019: Jelka gaat naar de middelbare school

- Vanwege alle gedoe en de onoverzichtelijke betalingen vergeet Jolande in 2019 de kinderopvangtoeslag aan te passen voor Jelka. In de loop van 2020 komt de Belastingdienst met een bericht dat Jolande teveel kinderopvangtoeslag heeft ontvangen.
- Kees vraagt ook toeslagen aan. Hij gaat uit van hetzelfde inkomen als 2018 maar moet nu ook € 200 alimentatie aan Jolande betalen. Dit bedrag trekt hij af van zijn inkomen. Hij heeft alleen recht op zorgtoeslag.

Overzicht van de veranderingen in de toeslagen per belastingjaar na de gebeurtenissen

Situatie	**Huur-toeslag**	**Kindgebon-den budget**	**Kinderop-vangtoeslag**	**Zorg-toeslag**	**Totaal**
Maandbedrag Toeslagen '18 Uitgangspunt	€ 191	€ 137	€ 635	€ 96	€ 1.059
Maandbedrag Toeslagen '18 na aangifte IB'18	€ 0	€ 120	€ 624	€ 62	€ 806
Maandverschil	*-€ 191*	*-€ 17*	*-€ 11*	*-€ 34*	***-€ 253***
Jaarverschil					***-€ 3.036***
Maandbedrag Toeslagen '19 Uitgangspunt	€ 208	€ 142	€ 637	€ 117	€ 1.104
Maandbedrag Toeslagen '19 Kees vertrekt, Jolande past toeslagen aan	€ 341	€ 142	€ 637	€ 117	€ 1.237
Maandverschil	*€ 133*	*€ 0*	*€ 0*	*€ 0*	***€ 133***
Verschil op jaarbasis					***€ 1.596***

CONCEPT

Maandbedrag Toeslagen '19 Kees vertrekt, Jolande past toeslagen aan	€ 341	€ 142	€ 637	€ 117	€ 1.237
Maandbedrag Toeslagen '19 Jolande Scheiding definitief	€ 341	€ 441	€ 648	€ 99	€ 1.529
Maandbedrag Toeslag '19 Kees Scheiding definitief	€ 0	€ 0	€ 0	€ 99	€ 99
Maandverschil	*€ 0*	*€ 299*	*€ 11*	*€ 81*	***€ 391***
*Jaarverschil**					***€ 2.364***
Maandbedrag Toeslagen '19 Jolande Scheiding definitief	€ 341	€ 441	€ 648	€ 99	
Maandbedrag Toeslagen '19 Jolande, Jelka naar middelbare school	€ 341	€ 441	€ 324	€ 99	
Maandverschil	*€ 0*	*€ 0*	*€ 324*	*€ 0*	***-€ 324***
*Jaarverschil**	*€ 0*	*€ 0*	*€ 324*	*€ 0*	***-€ 1.296***

* Jaarverschil is hier verschil vanaf 1 juli, respectievelijk 1 september

CONCEPT

Situatie 3: Peter en Els hebben beiden een wisselend inkomen

- Peter is 39 (geboren op 01-01-1980) en Els is 36 (geboren op 01-01-1983).
- Ze hebben twee kinderen. Lena is 16 (geboren op 01-01-2003) en Milan is 11 (geboren 01-01-2008). Lena gaat naar de middelbare school. Milan gaat naar de buitenschoolse opvang.

Januari 2016
- Peter is taxichauffeur in loondienst met een contract voor 24 uur per week. Maar hij werkt vaak meer uren. Hij verdient € 10 per uur. Peter verwacht een inkomen van € 15.500.
- Els werkt gemiddeld 16 uur in de week als schoonmaker en verdient € 9,78 per uur. Els denkt dat ze € 8.100 gaat verdienen.
- Op basis van deze gegevens ontvangen ze **€ 783** per maand aan toeslagen.

1 juli 2016: Peter begint voor zichzelf als koerier.

December 2016: Peter en Els ontvangen de eerste toeslagen over 2017.
- De hoogte van de toeslagen zijn gebaseerd op de toeslagen over 2016. Ze hebben recht op **€ 852** aan toeslagen.

Maart 2017: Uitnodiging aangifte inkomstenbelasting 2016
- Op 1 maart 2017 krijgt Peter een brief van de Belastingdienst. Hij moet zijn aangifte inkomstenbelasting indienen. Dat is veel werk. Hij moet al zijn inkomsten nog optellen en zijn bonnetjes verzamelen.
- Peter vraagt uitstel aan tot 1 september 2017.

Augustus 2017: Peter en Els storten zich op de aangifte inkomstenbelasting 2016.
- De winst van Peters koeriersbedrijf komt uit op € 9.000 over de periode 1 juli 2016 tot 1 januari 2017. In het eerste half jaar verdiende hij als taxichauffeur € 7.750. Peter ziet dat hij inkomstenbelasting moet bijbetalen.
- Els kon ook meer uren werken dan verwacht en verdiende € 8.750.

December 2017: Bericht van de Belastingdienst over hun aangifte en toeslagen
- Achteraf blijkt dat ze over 2016 recht hebben op **€ 704** per maand aan toeslagen. Ze moeten in totaal **€ 936** aan toeslagen terugbetalen over 2016.
- Ook moet Peter nog inkomstenbelasting betalen over zijn inkomsten als koerier.
- Peter praat met een collega-koerier over de brieven van de Belastingdienst. Die zegt dat hij snel zijn toeslagen over 2018 moet aanpassen. Want anders krijgt hij weer teveel en moet hij later terug betalen.
- Half december ontvangen ze de eerste toeslagen over 2018. Die zijn nog steeds gebaseerd op de gegevens van begin 2016. Ze krijgen **€ 892** per maand.
- In de Kerstvakantie passen Peter en Els de toeslagen over 2018 aan. Ze gebruiken de gegevens van hun aangifte over 2016.

Februari 2018: De aangepaste toeslagen over 2018
- Peter en Els hebben recht op **€ 814** per maand.
- Ze hebben over januari en februari 2018 al **€ 156** teveel ontvangen. Dit wordt verrekend met de toekomstige toeslagen over 2018.

Maart 2018: Uitnodiging aangifte inkomstenbelasting 2017

CONCEPT

- Peter ontvangt de brief voor de uitnodiging voor het doen van aangifte over 2017. Peter heeft zijn bonnetjes en zijn inkomsten beter op een rij. Hij doet in april 2018 aangifte inkomstenbelasting over 2017.
- In 2017 verdient Peter € 21.000.
- Els komt uit op een loon van € 8.800.

Juli 2018: Bericht van de Belastingdienst over hun aangifte en toeslagen

- Over 2017 hadden ze recht op **€ 594** per maand in plaats van **€ 852**. Dat scheelt **€ 258** per maand ofwel op jaarbasis **€ 3.096**.
- Daarnaast moet Peter ook nog inkomstenbelasting bij betalen.

Augustus 2018: Peter neemt een boekhouder in de arm omdat hij het overzicht kwijtraakt

- . De boekhouder raadt aan om de toeslagen over 2018 opnieuw aan te passen en de gegevens uit de aangifte over 2017 te gebruiken.
- Dan houden ze een toeslag over van **€ 635**. De Belastingdienst verwerkt de aanpassing. In oktober volgt de aangepaste toeslag. Ze hebben dan al **€ 1790** teveel ontvangen. Dit wordt meteen verrekend zodat ze in oktober en november geen toeslagen meer krijgen.

Overzicht

Situatie	**Huur-toeslag**	**Kindgebon-den budget**	**Kinderop-vangtoeslag**	**Zorg toeslag**	**Totalen**
Maandbedrag Toeslagen '16 Uitgangspunt	€ 227	€ 153	€ 288	€ 115	€ 783
Maandbedrag Toeslagen '16 Aangifte IB'16	€ 185	€ 142	€ 283	€ 94	€ 704
Maandverschil	*-€ 42*	*-€ 10*	*-€ 5*	*-€ 21*	***-€ 78***
Jaarverschil					***-€ 936***
Maandbedrag Toeslagen '17 Uitgangspunt	€ 245	€ 169	€ 307	€ 131	€ 852
Maandbedrag Toeslagen '17 Aangifte IB'17	€ 107	€ 134	€ 292	€ 61	€ 594
Maandverschil	*-€ 138*	*-€ 35*	*-€ 15*	*-€ 70*	***-€ 258***
Jaarverschil					***-€ 3096***
Maandbedrag Toeslagen '18 Uitgangspunt	€ 252	€ 179	€ 320	€ 141	€ 892
Maandbedrag Toeslagen '18 Aanpassing o.b.v. aangifte IB'16	€ 211	€ 168	€ 316	€ 119	€ 814
Maandverschil	*-€ 41*	*-€ 11*	*-€ 4*	*-€ 22*	***-€ 78***
Jaarverschil					***-€ 936***
Maandbedrag Toeslagen '18 Aanpassing o.b.v. aangifte IB'16	€ 211	€ 168	€ 316	€ 119	€ 814
Maandbedrag Toeslagen '18 Aanpassing o.b.v. aangifte IB'17	€ 113	€ 144	€ 307	€ 71	€ 635
Maandverschil	*-€ 98*	*-€ 24*	*-€ 9*	*-€ 48*	***-€ 179***
Jaarverschil					***-€ 2148***

CONCEPT

Bijlage 6: Uitwerking bouwstenen

Aparte bijlage

CONCEPT

Bijlage 7: inkomenseffecten beleidsvarianten

Doorgerekende maatregelen

In de berekening van de inkomenseffecten konden maar een beperkt aantal bouwstenen worden meegenomen. Aan de berekende inkomenseffecten dient daarom niet veel waarde te worden gehecht. De inkomenseffecten zijn ook niet leidend geweest in het vormgeven van de varianten. Door nadere maatvoering is het in de regel mogelijk de inkomensverdeling naar wens te veranderen. Verzachting van de inkomenseffecten zal echter veelal budgettaire gevolgen hebben. In tabel 1 en 2 is aangegeven welke bouwstenen zijn meegenomen in de berekening van de inkomenseffecten.

Budgettaire effecten

Zowel de basis als de varianten kosten geld wanneer geen aanvullende maatregelen genomen worden. Om de totale kosten per variant te kunnen bepalen is voor alle bouwstenen een puntschatting van de budgettaire gevolgen gemaakt. Deze puntschatting is echter met onzekerheid omgeven die ook doorwerkt in de totale kosten per variant. Voor de basisvariant zijn de totale kosten circa € 0,3 mld, voor de andere varianten liggen de kosten tussen € 0,4 mld (variant B en D) en € 0,7 mld (variant C).

Tabel 1 bouwstenen in basisvariant, bedragen in miljarden euro's

Algemeen	Budgettair (mld euros)	Inkomens-effecten berekend	opmerking
1. Versterken dienstverlening	< 0,1 mld euro		
Meer zekerheid			
6A. Geleidelijke vermogenstoets	0	✓	
Meer begrijpelijkheid			
8. Knip in jaar bij partnerschap	< 0,1 mld euro		
9. Drempel kleine bedragen	< 0,1 mld euro		
10A. HT vereenvoudiging	-0,1	✓	10A2 en 10A3 berekend
12B. ZT vereenvoudigen verzekerdheid	< 0,1 mld euro		
Verantwoordelijkheidsverdeling			
14B. Verplichte gegevens kinderopvang	0		
15. KOT proportioneel terugvorderen	< 0,1 mld euro		
16. Tegengaan niet-gebruik	0,3		
20. Discretionaire bevoegdheid	< 0,1 mld euro		
TOTAAL	0,3		

CONCEPT

Tabel 2 Bouwstenen in varianten, kosten per bouwsteen in de varianten in miljarden euro's

	Inkomens-effecten berekend	A. Afstappen van het actuele inkomen	B. Veel meer hulp van de overheid	C. Eenvoudiger toeslag op basis van reeds bekende informatie	D. Toeslag achteraf op basis van maand inkomen
Meer zekerheid					
2B. t-2 met vangnet (middenvariant)		0,3			
4A. Maandinkomen definitief achteraf	✓				<0,1 mld euro
4C. Maandinkomen gemiddeld m-4 m-15	✓			<0,1 mld euro	
5. Behoudend voorschieten			<0,1 mld euro		
Meer begrijpelijkheid					
7. Inkomen zonder aftrekposten	✓		0,8	0,8	0,8
10B. HT lineaire afbouw (10A3 vervalt)	✓		0,7	0,7	0,7
10C. HT normhuur (10A1 en 10A2 vervallen)	✓			0,4	
11D. KOT doelgroepers			<0,1 mld euro	<0,1 mld euro	<0,1 mld euro
13. HT schrappen voor jongeren	✓			0,1	
Verantwoordelijkheidsverdeling					
17B. Uitbetalen verzekeraars			<0,1 mld euro		
17C. Uitbetalen gemeentes			<0,1 mld euro	<0,1 mld euro	<0,1 mld euro
17D. Uitbetalen kinderopvang			<0,1 mld euro		
18A. Kwijtschelding terugvordering: restschuld			<0,1 mld euro		
19. Wijzer-met-geld-loket			<0,1 mld euro		
TOTAAL incl basis		**0,6**	**0,4**	**0,7**	**0,4**

- Van bouwsteen 4A en 4C is alleen het vervallen van het box 3 deel in het toetsingsinkomen meegenomen in de berekeningen en in de budgettaire effecten.
- Bouwsteen 10A3 (harmoniseren van inkomensafhankelijkheid boven en onder pensioengerechtigde leeftijd) vervalt in alle varianten (B,C en D) met bouwsteen 10B (lineaire afbouw), omdat de lineaire afbouw al leeftijdsonafhankelijk is vormgegeven. Daardoor vallen de kosten van het basisdeel voor deze varianten circa €0,1 mld euro hoger uit.
- Bouwsteen 10A1 (servicekosten schrappen) en 10A2(harmoniseren aftoppingsgrenzen) vervallen met bouwsteen 10C (normhuur), omdat deze bij een normhuur niets meer doen. Daardoor vallen de kosten van het basisdeel voor variant C nog eens hoger (€<0,1 mld euro) uit.

Budgettair neutraal maken

Het budgettair neutraal maken is gedaan door per variant de kosten te verdelen over de toeslagen naar rato van het budgettair beslag. Daarbij is zowel in de basis als in variant A de huurtoeslag uitgezonderd, omdat hier in deze varianten al €0,1 mld op wordt bespaard. In de andere varianten wordt juist extra uitgegeven aan huurtoeslag. Er is voor gekozen om deze extra uitgaven niet binnen de huurtoeslag op te vangen, omdat dit tot een forse verhoging van de eigen bijdrage zou leiden die vooral de laagste inkomens hard raakt. De extra kosten zijn verdeeld over alle toeslagen. Dit betekent wel dat in deze varianten de budgettaire omvang van de

huurtoeslag is toegenomen. Na terugsluis is dat circa € 0,5 mld in variant B en D en € 0,8 mld in variant C.

Er is voor gekozen om de besparingen die nodig zijn om budgetneutraliteit te verkrijgen niet via de inkomensafhankelijke afbouw te laten verlopen, omdat dit een ongunstig effect heeft op de terugvorderingen. Een besparing impliceert immers dat de inkomensafhankelijkheid omhoog moet en dan resulteert eenzelfde inkomensstijging in een hogere terugvordering. In plaats daarvan loopt budgetneutraliteit via de maximale toeslagen. Tabel 3 toont de aanpassingen per toeslag. Bij zorgtoeslag en kindgebonden budget worden de maximum bedragen voor alleenstaanden en paren met hetzelfde percentage verlaagd. In de basisvariant is de verlaging 2,4% bij zorgtoeslag en 2,0% bij kindgebonden budget. Dat betekent voor een alleenstaande met maximale toeslag €31 minder zorgtoeslag en €107 minder kindgebonden budget. Bij huurtoeslag wordt inkomensneutraliteit verkregen door de eigen bijdrage, het basisbedrag dat ieder huishouden zelf moet betalen, voor iedereen met een gelijk bedrag te verhogen. In variant B gaat deze eigen bijdrage met €82 per jaar omhoog. Ook voor de kinderopvangtoeslag wordt de eigen bijdrage[59] verhoogd, waarbij gekozen is voor een procentueel gelijke verhoging voor alle inkomensniveaus. In de basisvariant betalen de ouders 4,9% meer eigen bijdrage.

Tabel 3 Aanpassingen per toeslag voor budgetneutraliteit (bedragen voor alleenstaanden (as) en paren in euro's) obv 2020 uit MEV2020-stand

	basisvariant			variant A			variant B			variant C			variant D		
		as	paar		as	paar		as	paar		as	paar		as	paar
Maximale zorgtoeslag	-2,4%	-31	-55	-4,7%	-59	-107	-2,1%	-27	-49	-3,7%	-47	-84	-2,0%	-25	-45
Eigen bijdrage huurtoeslag[1]								82	82		150	150		75	75
Maximale kindgebonden budget[2]	-2,0%	-107	-43	-3,2%	-206	-84	-1,8%	-95	-39	-3,0%	-162	-66	-1,6%	-87	-35
Eigen bijdrage kinderopvangtoeslag[3]	4,9%			9,4%			4,0%			6,8%			3,6%		

(1) Doorgaans wordt de eigen bijdrage in de huurtoeslag per maand uitgedrukt, hier zijn de jaarbedragen opgenomen.
(2) Wijziging in maximale bedrag kindgebonden budget in euro's is bepaald voor een huishouden met 2 kinderen
(3) De eigen bijdrage betreft het deel dat ouders tot aan het maximum uurtarief zelf betalen. Bij bepaling van de benodigde aanpassing in kinderopvangtoeslag is rekening gehouden met directe gedragseffecten

CONCEPT

Inkomenseffecten

Hieronder worden per variant de inkomenseffecten getoond voor de situatie inclusief dekking (de varianten zijn daarmee budgettair neutraal. LET OP: de budgetneutraliteit is bepaald voor de volledige variant en maakt dus de gehele variant budgettair neutraal, maar daarmee is niet het deel dat is doorgerekend budgettair neutraal. Dit is de gebruikelijke manier van inkomenseffecten berekenen, die ook door het CPB wordt toegepast. De berekening van de inkomenseffecten van de varianten inclusief budgetneutraliteit komt voor alle varianten neer op een besparing. Bij een besparing zijn de inkomenseffecten negatief vertekend. De inkomenseffecten zijn berekend voor 2020.

Voor zowel de basisvariant als de overige vier varianten geldt dat de groep huishoudens waarvoor er geen effect is nagenoeg gelijk is (ruim 40%). Dat komt doordat de besparing vanwege de dekking alle huishoudens met een of meerdere toeslagen raakt. Alleen de huishoudens zonder toeslagen hebben daarom geen effect. De meeste toeslaghuishoudens die niet geraakt worden door een van de maatregelen, maar alleen door de terugsluis gaan er beperkt op achteruit (tot -2%).

[59] Bij kinderopvangtoeslag gaat het om de eigen bijdrage van ouders tot aan het maximum uurtarief.

Het niet meer meetellen van de aftrekposten in het toetsingsinkomen is onderdeel van variant B, C en D en zorgt vooral bij inkomens van 115% WML-286% WML voor een groter aandeel huishoudens dat er minimaal 5% op achteruit gaat. In de varianten B, C en D wordt per saldo in de huurtoeslag geïnvesteerd, vooral door bouwsteen 10B (lineaire afbouw vanaf WML). Daardoor gaat bij de laagste inkomens en uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden zo'n 10-20% van de huishoudens erop vooruit. Bij variant C is de investering in de huurtoeslag en daarmee dit effect het grootst. Anderzijds geeft de normering van de huren – hier berekend zonder fasering - in variant C bij de laagste inkomens ook het grootste aandeel dat er meer dan 5% op achteruit gaat (14% tegen 1% in de andere varianten). Hun huur ligt hoger dan de genormeerde huur waardoor zij bij huurnormering minder huurtoeslag ontvangen.

Tabel 4 inkomenseffecten basisvariant inclusief terugsluis, 2020

	< -5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	1%	11%	83%	4%	1%	1%	0%	100%	-0,2%	20%
2e (115-184% WML)	0%	5%	63%	30%	2%	1%	0%	100%	0,1%	20%
3e (184-268% WML)	0%	0%	32%	67%	1%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	0%	42%	57%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	0%	39%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	0%	0%	50%	49%	1%	0%	0%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	0%	1%	80%	17%	2%	0%	0%	100%	-0,2%	8%
gepensioneerden	1%	11%	47%	40%	1%	1%	0%	100%	-0,1%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	2%	47%	51%	1%	0%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	0%	5%	56%	37%	1%	0%	0%	100%	-0,1%	44%
alleenverdieners	1%	2%	60%	36%	1%	0%	0%	100%	-0,1%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	0%	1%	77%	21%	1%	0%	0%	100%	-0,1%	23%
zonder kinderen	0%	0%	42%	57%	1%	0%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	0%	3%	52%	44%	1%	0%	0%	100%	-0,1%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Tabel 5 inkomenseffecten variant A inclusief terugsluis, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	1%	12%	82%	4%	1%	0%	0%	100%	-0,4%	20%
2e (115-184% WML)	0%	5%	63%	30%	1%	0%	0%	100%	-0,3%	20%
3e (184-268% WML)	0%	1%	32%	67%	1%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	0%	42%	57%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	0%	39%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	0%	0%	50%	49%	0%	0%	0%	100%	-0,1%	64%
uitkeringsontvangers	0%	1%	81%	17%	1%	0%	0%	100%	-0,4%	8%
gepensioneerden	1%	13%	46%	40%	1%	1%	0%	100%	-0,3%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	2%	47%	51%	1%	0%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	0%	6%	56%	37%	1%	0%	0%	100%	-0,3%	44%
alleenverdieners	1%	3%	60%	36%	1%	0%	0%	100%	-0,2%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	0%	1%	77%	21%	0%	0%	0%	100%	-0,2%	23%
zonder kinderen	0%	0%	42%	57%	1%	0%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	0%	4%	51%	44%	1%	0%	0%	100%	-0,1%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Tabel 6 inkomenseffecten variant B inclusief terugsluis, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	1%	3%	74%	4%	7%	10%	0%	100%	-1,1%	20%
2e (115-184% WML)	3%	12%	28%	25%	15%	17%	0%	100%	0,0%	20%
3e (184-268% WML)	1%	4%	26%	66%	2%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	3%	39%	57%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	1%	37%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	1%	5%	39%	48%	3%	4%	0%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	1%	4%	63%	17%	8%	7%	0%	100%	-0,3%	8%
gepensioneerden	1%	5%	38%	39%	8%	9%	0%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	4%	39%	50%	3%	2%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	1%	5%	41%	37%	7%	10%	0%	100%	0,0%	44%
alleenverdieners	2%	8%	46%	36%	5%	4%	0%	100%	-0,1%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	2%	8%	64%	21%	3%	2%	0%	100%	-0,4%	23%
zonder kinderen	1%	3%	30%	57%	4%	5%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	1%	5%	39%	42%	5%	5%	3%	100%	0.0%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Tabel 7 inkomenseffecten variant C inclusief terugsluis, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	14%	20%	36%	5%	12%	14%	0%	100%	-0,3%	20%
2e (115-184% WML)	4%	13%	34%	30%	11%	8%	0%	100%	0,0%	20%
3e (184-268% WML)	1%	5%	27%	67%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	4%	39%	57%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	1%	37%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	2%	6%	37%	50%	3%	3%	0%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	13%	19%	29%	19%	11%	10%	0%	100%	-0,2%	8%
gepensioneerden	5%	11%	30%	41%	7%	6%	0%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	6%	39%	51%	2%	1%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	6%	11%	28%	40%	7%	8%	0%	100%	0,0%	44%
alleenverdieners	3%	10%	45%	36%	4%	2%	0%	100%	-0,1%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	3%	12%	59%	22%	3%	2%	0%	100%	-0,5%	23%
zonder kinderen	3%	5%	24%	60%	3%	4%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	3%	8%	33%	44%	4%	4%	3%	100%	0,0%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Tabel 8 inkomenseffecten variant D inclusief terugsluis, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	1%	3%	75%	4%	7%	10%	0%	100%	-1,0%	20%
2e (115-184% WML)	3%	12%	28%	25%	15%	17%	0%	100%	0,0%	20%
3e (184-268% WML)	1%	4%	26%	66%	3%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	3%	39%	57%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	1%	37%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	1%	5%	39%	48%	3%	4%	0%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	1%	3%	64%	17%	8%	7%	0%	100%	-0,8%	8%
gepensioneerden	1%	5%	38%	39%	8%	9%	0%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	4%	39%	50%	3%	2%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	1%	4%	41%	37%	7%	10%	0%	100%	0,0%	44%
alleenverdieners	2%	7%	46%	36%	5%	4%	0%	100%	0,0%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	2%	7%	64%	21%	3%	2%	0%	100%	-0,4%	23%
zonder kinderen	1%	3%	30%	57%	4%	5%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	1%	4%	39%	42%	5%	5%	3%	100%	0,0%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Bijlage 8: Weging op de hand

Aparte bijlage

CONCEPT

Bijlage 9: Onderzoek burgerperspectief

Aparte bijlage

CONCEPT