Tweede evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: 2009-2016

Datum 06-02-2017

Inhoudsopgave

1 Inleiding....4

1.1 De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)....4

1.2 Werkwijze en afbakening....4

2 Achtergrondinformatie....7

2.1 Doelstellingen van de Awir: transparantere regelgeving, efficiëntere uitvoering en nauwere aansluiting bij draagkracht van burger....7

2.2 Algemene ontwikkelingen toeslagbedragen- en aantallen....8

3 Meer transparante regelgeving door harmonisering?....10

3.1 Harmonisatie door de Awir: uitgangspunten en uitwerking....10

3.2 Harmonisaties tussen inkomensafhankelijke regelingen 2009-2016....12

3.3 Disharmonisaties tussen inkomensafhankelijke regelingen 2009-2016....12

3.4 Ontwikkelingen binnen het Awir-begrippenkader....15

3.5 Overige wijzigingen....16

4 Een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering door één uitvoeringsloket?....18

4.1 Eén uitvoeringsloket klantvriendelijker: verbeteringen tussen 2009-2016....18

4.2 Klachten over het uitvoeringsproces....20

4.3 Verminderen niet-gebruik....22

4.4 Inzicht in armoedeval....23

4.5 Besparing op uitvoeringskosten?....24

5 Betere aansluiting op draagkracht burger door gebruik actuele inkomen?....26

5.1 Gebruik actueel inkomen: voor- en nadelen....26

5.2 De voorspelbaarheid van inkomensschattingen....28

5.3 Hoeveel verschilt het voorschot van de definitieve toekenning?....29

5.4 Nadere analyse op terugvorderingen....34

5.5 Hoe snel wordt de toekenning definitief vastgesteld?....36

5.6 Toezicht en fraudebestrijding....37

6 Conclusies....42

1 Inleiding

1.1 De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)

De Awir[1], ingevoerd op 1 september 2005[2], is een kaderwet die betrekking heeft op inkomensafhankelijke regelingen voor zover het financiële bijdragen van het Rijk voor specifieke kosten van burgers betreft. De Awir beoogt deze regelingen te harmoniseren. De harmonisatie ziet op 1) het gelijktrekken van de begrippen die een rol (kunnen) spelen bij de bepaling van de draagkracht van de belanghebbende en daarmee bepalend zijn voor de hoogte van de financiële tegemoetkoming en 2) de uitvoeringsregels voor de inkomensafhankelijke regelingen die door de Belastingdienst/Toeslagen worden uitgevoerd.

De Awir bevat de verplichting om de wet periodiek te evalueren en verslag te doen aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Eind 2009 is een eerste evaluatie uitgevoerd over de periode 2006-2008[3]. Dit rapport beschrijft de resultaten van een tweede evaluatie en beslaat de periode 2009-2016.

1.2 Werkwijze en afbakening

1.2.1 Afbakening

Regelingen
Er bestaan in Nederland verschillende soorten overheidsregelingen waarvan het recht hierop en/of de hoogte van de (uit)betaling inkomensafhankelijk zijn. Zo zijn belastingen vaak inkomensafhankelijk, maar ook sociale-zekerheidsregelingen en regelingen op het terrein van wonen, zorg en kinderen.
De Awir is van toepassing op één type inkomensafhankelijke regelingen: regelingen die burgers afhankelijk van hun draagkracht recht geven op een *financiële bijdrage* van het Rijk voor specifieke kosten. Belastingen vallen hier buiten: dit zijn immers inkomensafhankelijke heffingen van het Rijk in plaats van bijdragen. De sociale-zekerheidsregelingen zijn ook geen bijdragen voor specifieke kosten, maar vormen inkomenssuppletie bij een algemeen tekort aan bestaansmiddelen.

Het geharmoniseerde Awir-begrippenkader is in 2005 ingevoerd voor de toeslagen (de huurtoeslag, de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en vanaf 2008 aangevuld met het kindgebonden budget), de studiefinanciering[4] en de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten[5]. De Awir-uitvoeringsregels gelden alleen voor de toeslagen.

Omdat de Awir voor de studiefinanciering (WSF 2000) en de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) beperkte gevolgen heeft gehad voor wat betreft het begrippenkader en geen gevolgen voor wat betreft de uitvoeringsregels, beperkt deze evaluatie zich net als de eerste evaluatie tot de toeslagen. Over de

[1] Wet van 23 juni 2005 tot harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (Stb. 2005, 343).
[2] De Awir geldt voor toeslagjaren vanaf 1 januari 2006.
[3] Kamerstukken II 2009/2010 31 580, nr. 3. Gestroomlijnd, transparant, effectief? Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.
[4] Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000).
[5] Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS).

WTOS verschijnt begin 2017 een evaluatie in de vorm van een beleidsdoorlichting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap[6].

Cijfermateriaal
Deze evaluatie analyseert de periode 2009-2016 en bouwt voort op de eerste evaluatie over de periode 2006-2008. Voor bepaalde uitvoeringsaspecten zijn in deze tweede evaluatie ook cijfers opgenomen over 2006-2008. Tijdens de eerste evaluatie waren uitvoeringsgegevens namelijk alleen beschikbaar voor het jaar 2006. Om dit cijfergat te overbruggen bevat de tweede evaluatie cijfermateriaal over de periode 2006-2016. Voor een deel van de cijfers is 2014 het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar zijn.

Deze evaluatie beperkt zich qua terugvorderingen tot de definitievetoekennings-terugvorderingen (hierna: dt-vorderingen), oftewel een verschil tussen het voorschot en de definitieve toekenning. Dit sluit aan bij de wijze van rapporteren in onder andere halfjaarsrapportages en de Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015. Verder bestaan er alleen voor dt-vorderingen cijfers over meerdere jaren die een langetermijnontwikkeling kunnen laten zien. De dt-vorderingen omvatten 70% van het totaal aantal terugvorderingen. De overige 30% van de terugvorderingen ontstaan in de voorschotfase (vt-terugvorderingen). Hierover zijn in deze evaluatie geen cijfers opgenomen. Paragraaf 5.3.1. gaat in op de verschillende oorzaken voor dt- en vt- terugvorderingen.

Wetswijzigingen
In de periode 2009-2016 zijn er meerdere wetswijzigingen doorgevoerd in de Awir (zie bijlage voor een overzicht). Sommige wijzigingen betreffen kleine wijzigingen die enkel de uitvoering voor Belastingdienst/Toeslagen vergemakkelijken. Anderen zien op gelijktrekken van fiscale uitvoeringsregels met toeslaguitvoeringsregels.
Deze evaluatie beperkt zich tot wetswijzigingen die gerelateerd zijn aan de doelstellingen van de Awir: harmonisatie tussen inkomensafhankelijke regelingen, klantvriendelijk- en doelmatigheid door één uitvoeringsloket en betere aansluiting bij de draagkracht door gebruik van het actuele inkomen.
Gedurende de evaluatieperiode is de mogelijkheid van het introduceren van een huishoudentoeslag[7] onderzocht die de zorg- en huurtoeslag, het kindgebonden budget en een nieuwe ouderencomponent zou integreren tot één toeslag per huishouden. Om verschillende redenen, waaronder uitvoeringstechnische aspecten en het risico op export van de toeslag naar het buitenland is dit plan niet doorgezet. De huishoudentoeslag wordt daarom niet beschreven in deze evaluatie.

1.2.2 *Onderzoeksvragen*

De centrale onderzoeksvraag van deze evaluatie is:

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

Deelvragen hierbij zijn:

- In hoeverre heeft harmonisatie van basisbegrippen en uitvoeringsregels geleid tot meer transparante regelgeving?
- In hoeverre heeft het instellen van één uitvoeringsloket voor toeslagen geleid tot een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering?

[6] Kamerstukken II 2015/2016, 31 511, nr.22.
[7] Kamerstukken II 2013/2014, 31 066, nr. 199.

- In hoeverre zorgt het gebruik van het actuele inkomen voor een betere aansluiting op de draagkracht van de burger?

In de beantwoording van de deelvragen is soms teruggekeken naar ontwikkelingen ten opzichte van de situatie voor de Awir (voor september 2005). Waar dit gebeurt, staat het steeds aangegeven. De focus ligt echter op ontwikkelingen ten opzichte van de vorige evaluatieperiode (na 2008).

1.1.3 Aanpak en leeswijzer

Hoofdstuk 2 (Achtergrondinformatie) beschrijft de doelstellingen van de Awir en is gebaseerd op de memorie van toelichting. Om de bevindingen in de volgende hoofdstukken in een context te plaatsen bevat dit hoofdstuk ook algemene ontwikkelingen[8] van aantallen en bedragen die de Rijksoverheid over 2006-2016 in de vorm van toeslagen heeft uitgekeerd.

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

Om in hoofdstuk 4 (Een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering door een uitvoeringsloket?) ontwikkelingen omtrent klantvriendelijkheid en een doelmatige uitvoering in kaart te brengen, is gebruikgemaakt van bestaande rapportages van de Belastingdienst en de Belastingdienst/Toeslagen[9]. Daarnaast baseert hoofdstuk 4 zich op rapporten van de Nationale Ombudsman en Sociaal Raadslieden over de uitvoeringspraktijk van Belastingdienst/Toeslagen.

Hoofdstuk 5 (Betere aansluiting op draagkracht burger door gebruik actuele inkomen?) toont de ontwikkelingen aangaande de voorschotsystematiek van de Awir, waarbij toeslaggerechtigden een voorschot ontvangen voor een geschat inkomen. Voor de doelmatigheid van de voorschotsystematiek is het vooral bepalend i) hoe goed het voorschot aansluit op het bedrag waarop burgers uiteindelijk na het vaststellen van gegevens recht blijken te hebben en ii) hoeveel tijd er tussen het voorschot en de definitieve vaststelling zit. Hoofdstuk 5 beschrijft ontwikkelingen op deze punten op basis van cijfermateriaal over de periode 2006-2015[10]. Voor gegevens over voorschotten en definitieve toekenningen is 2014 het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar zijn. De doelmatigheid van de voorschotsystematiek hangt ook af van hoe goed het lukt ondanks het gebruik van schattingen controles op juistheid te doen om onterechte uitbetalingen (fraude) te voorkomen. Hiervoor gebruikt dit hoofdstuk gegevens uit de Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015.

In hoofdstuk 6 worden de conclusies samengevat.

[8] Deze cijfers zijn geleverd door Belastingdienst/Toeslagen.
[9] Waaronder halfjaarsrapportages van de Belastingdienst en de Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015.
[10] 2014 is het meest recente jaar waarop cijfers over terugvorderingen beschikbaar zijn.

2 Achtergrondinformatie

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

Voor de invoering van de Awir verschilden de bestaande inkomensafhankelijke regelingen sterk van elkaar, zowel qua gehanteerde begrippen als qua uitvoeringsregels. Het resultaat was een voor burgers incoherent en ondoorzichtig systeem van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen. Met de introductie van de Awir is geprobeerd deze situatie te verbeteren. De Awir formuleert daartoe drie hoofddoelstellingen: a) transparantere regelgeving b) een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering en c) betere aansluiting op draagkracht door gebruik van het actuele inkomen in plaats van het vastgestelde inkomen uit het verleden[11].

a. Meer transparante regelgeving door harmonisering van basisbegrippen

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

b. Een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering door één uitvoeringsloket

Het inrichten van één uitvoeringsloket waar burgers voor alle toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) terecht kunnen zou de uitvoering klantvriendelijker en doelmatiger maken. De invoering van één uitvoeringsloket zou ook niet-gebruik verminderen en een beter inzicht mogelijk maken in de armoedeval[12], zodat beleidsmakers deze effectiever kunnen bestrijden.

c. Betere aansluiting op draagkracht door gebruik actuele inkomen

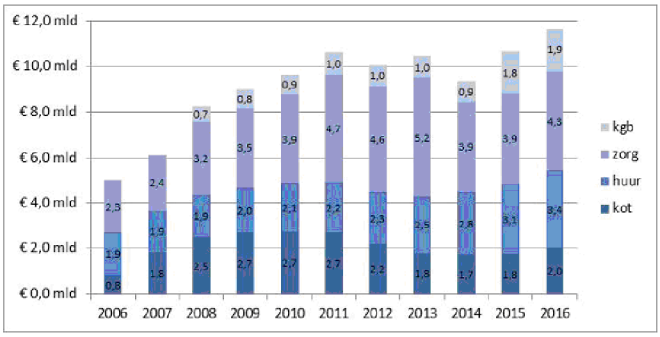
[11] Jaar t refereert aan het jaar waarvoor de burger een toeslag ontvangt. Gebruik maken van inkomens uit het jaar t betekent dat burgers een tegemoetkoming krijgen gebaseerd op het inkomen dat zij in datzelfde jaar verdienen: een huurtoeslag voor 2015 wordt bijvoorbeeld gebaseerd op het inkomen uit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

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

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

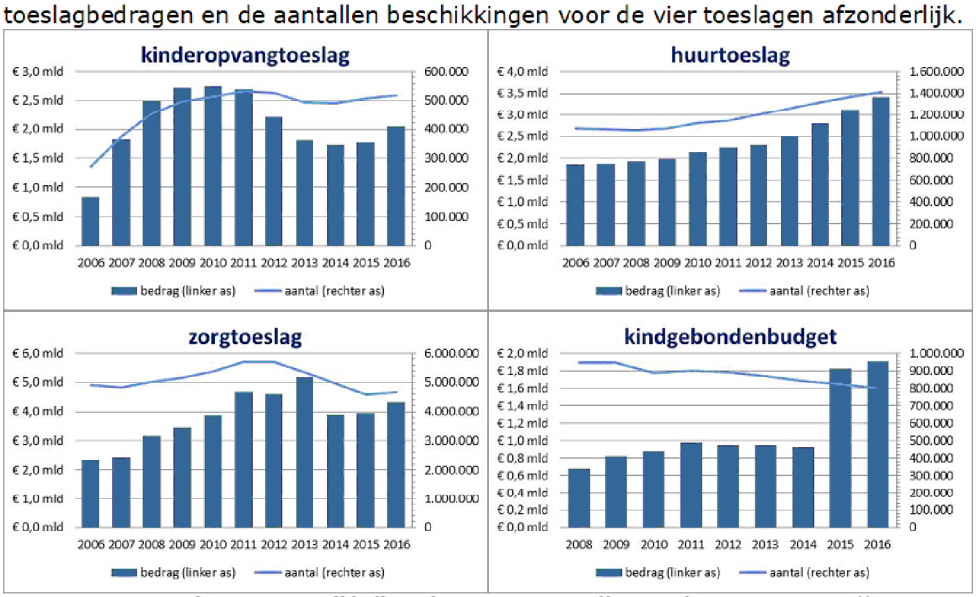
2.2 Algemene ontwikkelingen toeslagbedragen- en aantallen

Figuur 1 toont de ontwikkeling van de totale omvang van aan burgers verstrekte toeslagbedragen[13] per toeslagjaar in de periode 2006-2016. In 2008 is het kindgebonden budget ingevoerd.



Figuur 1: Ontwikkeling uitgaven (toeslagbedragen) toeslagen 2006-2016
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

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



Figuur 2: Ontwikkeling uitgaven en aantallen toeslagen 2006-2016[14]
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

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

De uitgaven aan kinderopvangtoeslag stegen sterk in de periode 2007-2010 en kwamen na 2011 als gevolg van budgetingrepen[15] weer op het niveau van 2007.
In de jaren 2013-2016 leidde een combinatie van stijgende huurprijzen en dalende inkomens tot een sterke groei in uitgaven aan huurtoeslag, van € 2,5 miljard in 2013 tot € 3,4 miljard in 2016. In totaal stegen de uitgaven aan huurtoeslag van 2006 tot 2016 van € 1,9 miljard tot € 3,4 miljard. Deze stijgende uitgaven aan de huurtoeslag waren de voornaamste aanleiding voor het instellen van een IBO Sociale Huur[16].
Het IBO Sociale Huur concludeert dat de groei van de huurtoeslag voor bijna 2/3 het gevolg is van de economische recessie en de effecten van overheidsbeleid (bezuinigingen). Het resterende deel wordt vooral verklaard door inflatie en demografie. Voor een klein deel is de huurtoeslag gestegen door groepen, zoals studenten, die de afgelopen periode (onverwacht) meer dan voorheen de weg naar de huurtoeslag hebben gevonden.
Uitgaven aan de zorgtoeslag waren in 2013 meer dan verdubbeld ten opzichte van 2006. Bezuinigingen voor met name hogere inkomens deden de uitgaven na 2013 weer dalen van € 5,2 miljard tot € 4,3 miljard in 2016.
Door de Wet hervorming kindregelingen is het budget van het kindgebonden budget toegenomen van € 0,9 miljard in 2014 tot € 1,8 miljard in 2015[17].

[15] Hogere inkomens krijgen een lager percentage terug en in 2013 is de eis ingevoerd dat ouders niet meer uren vergoed krijgen dan dat zij werken.
[16] Zie voor de kabinetsreactie Kamerstukken II 2016/2017 27 926, nr. 275. Het rapport is bij dat kamerstuk als bijlage toegevoegd: De prijs voor betaalbaarheid. Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur (2016).
[17] Zie verder paragraaf 3.2.

3 Meer transparante regelgeving door harmonisering?

Deelconclusies
In hoeverre heeft harmonisatie van basisbegrippen en uitvoeringsregels geleid tot transparantere regelgeving?

- De Awir heeft bij invoering in 2005 harmonisatie gebracht tussen een aantal inkomensafhankelijke regelingen. De beoogde verdere harmonisering tussen inkomensafhankelijke regelingen heeft sindsdien echter zeer beperkt plaatsgevonden.

- Uitgangspunt van de Awir was dat de kaderwet een steeds groter bereik zou krijgen: steeds meer inkomensafhankelijke regelingen zouden dan gebruik maken van een geharmoniseerd begrippenkader en geharmoniseerde uitvoeringsregels. In de evaluatieperiode is het bereik van de Awir iets vergroot door een verruimde werking van het kindgebonden budget. Ook is het financiële belang van de regelingen die onder de Awir vallen gegroeid: het bedrag dat jaarlijks in toeslagen wordt uitgekeerd is gegroeid van € 8,2 miljard in 2008 tot € 11,7 miljard in 2016. Uitvoering van het voornemen om voor de kinderopvang over te gaan op directe financiering en het hiermee verdwijnen van de kinderopvangtoeslag zal het bereik van de Awir juist verkleinen. De voordelen van één uitvoeringsloket voor toeslagen (zie hoofdstuk 4) worden hiermee ook kleiner. Er zijn geen voornemens om andere bestaande of nieuwe regelingen onder het Awir-kader te voegen.

- Ook beoogde de Awir dat de afwijkingen binnen de Awir-regelingen waarvoor bij invoering werd gekozen ze te behouden op korte termijn zouden worden weggenomen. De meeste afwijkingen binnen Awir-regelingen zitten in de huurtoeslag en zijn overgenomen uit de voormalige huursubsidie. Deze afwijkingen zijn niet gereduceerd sinds 2009. Het IBO Sociale Huur (2016) bevat aanbevelingen om deze uitzonderingen weg te nemen. Hoewel het IBO constateert dat de doelmatigheidswinst van het wegnemen van deze afwijkingen relatief beperkt zal zijn zou dit volgens het rapport wel bijdragen aan een voor burgers meer inzichtelijke regeling en een minder foutgevoelige uitvoering. In een kabinetsreactie wordt deze aanbeveling onderschreven.

- Wel zijn in de evaluatieperiode een aantal vereenvoudigingen binnen het Awir-begrippenkader doorgevoerd: het nieuwe partnerbegrip en de vereenvoudiging van huurtoeslag. Dit droeg echter niet bij aan verdere harmonisering tussen inkomensafhankelijke regelingen – het bracht geen nieuwe regelingen onder de Awir en verminderde niet onderlinge afwijkingen.

- Samenvattend kan gesteld worden dat er over 2009-2016 geen wezenlijke stappen zijn gezet richting harmonisatie van basisbegrippen en uitvoeringsregels van inkomensafhankelijke regelingen zoals gedefinieerd in de Awir.

3.1 Harmonisatie door de Awir: uitgangspunten en uitwerking

De doelstelling bij invoering van de Awir in 2005 (voor berekeningsjaren vanaf 1 januari 2006) was om de begrippen – waarvan de hoogte en het recht afhankelijk zijn - en de uitvoeringsregels voor alle toen bestaande en nieuwe inkomensafhankelijke regelingen onder de werkingssfeer van de Awir te laten vallen. Voor enkele in 2005 bestaande inkomensafhankelijke regelingen zou harmonisatie van bepaalde begrippen (zoals het partner- of inkomensbegrip) tot ongewenste

inkomenseffecten leiden bij (delen van) de doelgroep. Daarom werd besloten dat voor de bestaande regelingen per regeling kon worden bepaald of de Awir geheel of gedeeltelijk van toepassing zou zijn.

Bij de invoering van de Awir in 2005 is om die reden gekozen het begrippenkader in eerste instantie alleen te laten gelden voor de toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag, met in 2008 toevoeging van het kindgebonden budget), de studiefinanciering en de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). De uitvoeringsregels van de Awir gelden alleen voor de toeslagen. Een groot gedeelte van de begrippen die de toeslagen, de studiefinanciering en de WTOS gebruikten – waaronder het toetsingsinkomen, het berekeningsjaar, het partnerbegrip, de medebewoner en het kind - is met de invoering van de Awir inderdaad geharmoniseerd[18].

Op een aantal onderdelen van met name de huurtoeslag is echter om beleidsmatige redenen of vanwege eerdere toezeggingen gekozen voor het handhaven van afwijkingen in het begrippenkader van die regelingen. In de huurtoeslag is het hardheidsclausulebeleid van de vroegere huursubsidie overgenomen: uitzondering van bepaalde inkomenscomponenten[19] en enkele uitzonderingscategorieën voor medebewoner en partnerschap. Overname van de uitzonderingen was, behalve voor de uitgezonderde vermogens bij de vermogenstoets, in het overgangsrecht (Wet op de huurtoeslag) opgenomen. Het betreft een limitatieve lijst die alleen voor de huurtoeslag geldt: er kunnen geen nieuwe uitzonderingscategorieën bijkomen. De uitzonderingen voor vermogen zijn in de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (UR Awir) opgenomen en gelden daarmee ook voor vermogenstoetsen bij de andere toeslagen.
De huurtoeslag wijkt ook af van de andere toeslagen in het meerekenen van de draagkracht van de medebewoner en het niet meerekenen van het inkomen van een uitwonende partner.

Uitgangspunt was op zo kort mogelijke termijn de bestaande regelingen geheel onder het begrippenkader van de Awir te brengen door afwijkingen weg te nemen. Sinds 2009 zijn deze afwijkingen van de huurtoeslag echter niet weggenomen, behalve waar het gaat om een vermogenstoets. De huurtoeslag is niet langer de enige toeslag met een vermogenstoets, maar de grenzen van de nieuwe ingevoerde toetsen bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget wijken wel af van die van de huurtoeslag (zie paragraaf 3.3.1). De uitzonderingen op het vermogen staan in de UR Awir en zijn wel geharmoniseerd, zij tellen dus voor alle vermogenstoetsen bij toeslagen.

Het IBO Sociale Huur (2016)[20] bevat aanbevelingen om deze uitzonderingen weg te nemen. Het rapport beveelt onder meer vereenvoudiging van de uitvoering van de huurtoeslag aan, door bijvoorbeeld het schrappen van de hardheidsclausule voor vermogens en uitzonderingsgronden voor sommige inkomensbestanddelen. Hoewel het IBO constateert dat de doelmatigheidswinst van het wegnemen van deze uitzonderingen relatief beperkt zal zijn, zou dit volgens het rapport wel bijdragen aan een voor burgers meer inzichtelijke regeling en een minder foutgevoelige

[18] Gestroomlijnd, transparant, effectief? Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (2009).
[19] O.a. nabetalingen van inkomsten en afkoopsommen.
[20] Zie voor de kabinetsreactie Kamerstukken II 2016/2017 27 926, nr. 275. Het rapport is bij dit kamerstuk als bijlage toegevoegd: De prijs voor betaalbaarheid. Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur (2016).

uitvoering. In een kabinetsreactie wordt deze aanbeveling onderschreven. Een interdepartementale werkgroep onderzoekt momenteel de mogelijkheden om de doorwerking van vermogen in inkomensafhankelijke regelingen te harmoniseren (zie paragraaf 3.4.2).
Op nieuwe inkomensafhankelijke regelingen zou verder automatisch het begrippenkader van de Awir van toepassing zijn. Uitgangspunt was dat de kaderwet een steeds groter bereik zou krijgen: steeds meer inkomensafhankelijke regelingen zouden dan gebruikmaken van een geharmoniseerd begrippenkader en geharmoniseerde uitvoeringsregels. In de evaluatieperiode is het budgettaire bereik van de Awir iets vergroot doordat de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget is geïntroduceerd (zie paragraaf 3.2). Het voornemen om voor de kinderopvang over te gaan op directe financiering en het hiermee verdwijnen van de kinderopvangtoeslag (zie paragraaf 3.4.1) zou het bereik van de Awir juist verkleinen. De voordelen van één uitvoeringsloket voor toeslagen (zie hoofdstuk 4) worden hiermee ook kleiner.

3.2 Harmonisaties tussen inkomensafhankelijke regelingen[21] 2009-2016

Wet hervorming kindregelingen
In 2014 is het wetsvoorstel hervorming kindregelingen aangenomen, waarbij het kabinet een stelstel van 11 kindregelingen heeft gereduceerd tot 4 regelingen.
Met invoering per 1 januari 2015 is inkomensondersteuning voor alle alleenstaande ouders geharmoniseerd zodat alle ouders met een laag inkomen, ongeacht of ze werken of een uitkering ontvangen, gelijk worden behandeld. De toeslag van 20% van het minimumloon zoals voorheen opgenomen in de minimumregelingen voor alleenstaande ouders is daarom per die datum vervallen. Ter compensatie van de 20% toeslag in de minimumregelingen is de zogenoemde alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget geïntroduceerd. Ook de WTOS 17-[22] is geïntegreerd in het kindgebonden budget. Met het integreren van bovenstaande regelingen in het kindgebonden budget is de budgettaire reikwijdte van de Awir vergroot.

3.3 Disharmonisaties tussen inkomensafhankelijke regelingen[23] 2009-2016

3.3.1 Afwijkende grenzen vermogenstoetsen binnen toeslagen

In 2013 zijn vermogenstoetsen geïntroduceerd voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget die onderling identiek zijn, maar wel afwijken van de bestaande vermogenstoets voor de huurtoeslag. De kinderopvangtoeslag kent geen vermogenstoets. Er is gekozen voor een hogere vermogensgrens voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget dan bij de huurtoeslag omdat het hanteren van dezelfde grens zou leiden tot te grote inkomenseffecten. Bij de huurtoeslag vervalt het recht bij een vermogen dat hoger is dan het heffingsvrije vermogen in box 3[24] van de inkomstenbelasting, terwijl bij de nieuwe vermogenstoets voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget het recht op toeslag vervalt bij aanzienlijk hogere grenzen, voor 2017 bij € 82.752 boven het heffingvrije vermogen (box 3). Voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget wordt, wanneer iemand een toeslagpartner heeft, gekeken of het gezamenlijke

[21] Inkomensafhankelijke regelingen die voldoen aan de Awir-definitie: regelingen die burgers afhankelijk van hun draagkracht recht geven op een tegemoetkoming van het Rijk voor specifieke kosten.
[22] Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten voor ouders met kinderen in het middelbaar beroepsonderwijs in de leeftijd van 16 en 17 jaar.
[23] Inkomensafhankelijke regelingen die voldoen aan de Awir-definitie: regelingen die burgers afhankelijk van hun draagkracht recht geven op een tegemoetkoming van het Rijk voor specifieke kosten.
[24] Het heffingsvrij vermogen zonder fiscale partner is in 2017 €25.000, met fiscale partner is dat €50.000.

vermogen boven de hiervoor genoemde grens zit. Ook bij de huurtoeslag wordt met een toeslagpartner gekeken of het gezamenlijke vermogen boven de grens zit. Voor medebewoners wordt op persoonsniveau gekeken.
Los van de verschillen tussen de twee Awir-vermogenstoetsen is er ook een verschil in definitie. Voor het Awir-vermogen wordt in beginsel uitgegaan van het tot de grondslag sparen en beleggen behorende vermogen (box 3-vermogen), maar wordt gecorrigeerd voor de in box 3 geldende vrijstelling voor groene belegginen. Dit leidt tot een arbeidsintensief proces in de uitvoering. Belastingdienst/Toeslagen kan nu namelijk niet uitgaan van het vermogen dat door de Belastingdienst voor fiscale doeleinden wordt vastgesteld, maar moet zelf dit vermogen gaan muteren om ervoor te zorgen dat groenbeleggingen weer wel worden meegerekend. In de werkgroep doorwerking vermogen in inkomensafhankelijke regelingen (zie paragraaf 3.4.2) wordt afschaffen van deze afwijking onderzocht.

3.3.2 *Uitbreiding bijzondere vermogens bij vermogenstoetsen*

Bij de invoering van de Awir zijn uitzonderingen die golden voor de vermogenstoets van de huursubsidie overgenomen in de vermogenstoets van de huurtoeslag en geregeld in de Uitvoeringsregeling Awir. Het doel hiervan was om regelingsspecifieke doeleinden te behouden, ongewenste inkomenseffecten voor de burger te voorkomen en trouw te blijven aan eerdere toezeggingen door de overheid. Deze uitzonderingen gelden voor bepaalde categorieën vermogen. Figuur 3 toont een schatting van de hoogte en frequentie van gehonoreerde verzoeken om vermogensuitzonderingen over de toeslagjaren 2013-2016.

Sinds		Omschrijving	Freq.	Gem. bedrag
2005	1	Vermogen pleegkind	20	38.790
	2	Vermogen minderjarig kind, waar aanvrager, toeslagpartner, medebewoner en kind niet aan kunnen komen	290	85.730
	3	Smartengeld (immateriële schadevergoeding)	810	38.670
	4	Schadevergoeding die de overheid, het Nederlandse Rode Kruis of fabrikanten van farmaceutische producten betalen aan hemofiliepatiënten die met het aidsvirus zijn besmet	<10	
	5	Vergoedingen op grond van de 'Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers' die zijn betaald aan de slachtoffers zelf	60	43.230
	6	Individuele uitkeringen in het kader van tegoeden Tweede Wereldoorlog aan leden van de Joodse, Sinti, Roma en Indische gemeenschappen door de Maror-stichtingen, stichting Het Gebaar, stichting Rechtsherstel Sinti en Roma, stichting Joods Humanitair Fonds en Sjoa-stichtingen	20	27.730
	7	Uitkeringen DES fonds die zijn betaald aan slachtoffers van het gebruik van DES-preparaten	<10	
	8	Tegemoetkomingen op basis van de 'Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit nieuwjaarsbrand Volendam' en bijdragen die zijn uitgekeerd aan getroffenen op grond van de 'Regeling tegemoetkoming in kosten nieuwjaarsbrand Volendam II'	<10	
2009-2016	9	Uitkeringen op grond van de compensatieregeling van de Rooms-Katholieke Kerk Nederland aan slachtoffers van seksueel misbruik	30	3.180
	10	Bijzondere uitkeringen aan veteranen bij wie ten gevolge van inzet tijdens oorlogsomstandigheden of een crisisbeheersingsoperatie invaliditeit is vastgesteld	20	78.090
	11	Voor zorgtoeslag en kindgebonden budget: uitkeringen voor letselschade waarvan de hoogte is vastgesteld voor 11 oktober 2010	390	3.550
	12	Uitkeringen op grond van de 'Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik van minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen', of een andere regeling van de overheid voor deze groep slachtoffers	<10	
	13	Uitzonderingen van een voorschot op een persoonsgebonden budget voor 2012 en 2013	80	13.060
	14	Uitkeringen op grond van de 'Uitkeringsregeling backpay' aan ambtenaren en militairen die tijdens de Japanse bezetting in dienst waren van het Nederlands-Indisch Gouvernement	-	-
	15[25]	Restanten van persoonsgebonden budget	-	-
	Totaal (circa)		1.700	82.970

Figuur 3: Schatting van frequentie vermogensuitzonderingen
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Verzoeken om vermogensuitzonderingen voor 2013 zijn in figuur 3 niet opgenomen. Deze tabel geeft de beste cijfermatige benadering weer die momenteel beschikbaar is, het is echter mogelijk dat er elementen in de tabel niet geheel volledig zijn. Alle

elementen uit de tabel zijn afgerond op tientallen. Elementen uit de tabel waar de frequentie lager is dan 10 zijn uit privacyoverwegingen niet nader gespecificeerd.Het aantal personen dat tussen 2013 en 2016 een beroep heeft gedaan op een van de vermogensuitzonderingen is circa 1700. Het IBO Sociale Huur (2016) beveelt aan deze uitzonderingen te reduceren.

Met deze uitzonderingen komt de wetgever tegemoet aan onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij de toepassing van de wet zouden kunnen voordoen. In de periode 2005-2008 zijn er twee bijzondere vermogenscategorieën bijgekomen: uitkeringen uit het DES-Fonds die zijn verstrekt aan slachtoffers van het gebruik van DES-preparaten (2007) en tegemoetkomingen en bijdragen voor materiële schade uitgekeerd aan slachtoffers van de Volendambrand van 1 januari 2001 (2008). In de jaren 2009-2016 zijn 7 categorieën bijzondere vermogens toegevoegd, zie figuur 3 vanaf rij 9). In totaal bestaan er nu 15 soorten uitgezonderde vermogens. Tegenover de groei van het aantal uitzonderingen, iets dat leidt tot minder uniformiteit[26], staat de ontwikkeling dat uitzonderingen wel zijn overgenomen in de nieuwe vermogenstoetsen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget en daarmee consequent worden toegepast voor toeslaggerechtigden.

3.3.3 Ontwikkelingen leidend tot disharmonisatie tussen inkomensafhankelijke regelingen

Wetsvoorstel wijziging financieringsstelsel kinderopvang

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

3.3.4 Ontwikkelingen gericht op verdere harmonisatie tussen inkomensafhankelijke regelingen

Vermogensbegrip

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

[26] Deze uitzonderingscategorie is in de Staatscourant van 29 december 2016 gepubliceerd, er zijn nog geen aanspraken op gemaakt.

3.4 Ontwikkelingen binnen het Awir-begrippenkader

3.4.1 Het nieuwe partnerbegrip: objectief toetsbare criteria

In 2011 is een nieuw basispartnerbegrip geïntroduceerd dat geldt voor alle fiscale wetten en vanaf 2013 ook voor toeslagen.
Voor dit nieuwe partnerbegrip is destijds gekozen uit oogpunt van vereenvoudiging en harmonisatie tussen fiscale en toeslagregels. Bij het oude partnerbegrip werden gehuwden of geregistreerde partners altijd aangemerkt als partners voor de fiscaliteit (en daarmee doorwerkend voor toeslagen). Voor de groep van ongehuwd samenwonenden bestond echter een keuzemogelijkheid. Aan deze groep moest elk jaar bij de aangifte inkomstenbelasting worden gevraagd of zij kozen voor partnerschap. Deze keuzemogelijk was soms verwarrend voor de betrokkenen. Ook was het niet voor elke belastingplichtige duidelijk wat de gevolgen van de gemaakte keuze waren. Daarnaast leverde de keuzemogelijkheid problemen op bij het voorinvullen van de aangifte van partners.

Onder het nieuwe partnerbegrip worden daarom niet alleen gehuwden en geregistreerde partners altijd aangemerkt als fiscale partner of toeslagpartner, maar geldt dit[27] voortaan ook voor ongehuwd samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract, ongehuwd samenwonenden zonder notarieel samenlevingscontract die samen een kind hebben, personen die een kind van de belastingplichtige/toeslagaanvrager hebben erkend of van wie een kind door de belastingplichtige is erkend, personen die voor een pensioenregeling als partners van de belastingplichtige/toeslagaanvrager gelden of personen die samen een eigen woning hebben.

Naar aanleiding van een motie van het lid Omtzigt c.s.[28] is bij Overige fiscale maatregelen 2012 het partnerbegrip voor de toeslagen met ingang van 1 januari 2013 aangevuld om ook ongehuwd samenwonenden in samengestelde gezinnen als partner te laten kwalificeren, omdat deze anders een financieel voordeel zouden genieten ten opzichte van gehuwden ('de trouwtaks').
De hiervoor genoemde aanvulling leidt er echter toe dat er ook onvoorziene en ongewenste partnerschappen ontstaan. Het betreft personen die volgens de regel wel partners zijn, maar die maatschappelijk niet zo worden beschouwd. Om onvoorziene, ongewenste situaties op te lossen zijn de laatste jaren enkele wettelijke uitzonderingen gemaakt. Sinds 2015 maakt Belastingdienst/Toeslagen een uitzondering voor bewoners van opvanghuizen van wie een andere bewoner is aangemerkt als toeslagpartner. Zij kunnen een verzoek indienen om niet als toeslagpartners te worden aangemerkt. Vanaf 2016 kunnen ook alleenstaande volwassenen met een inwonend volwassen stiefkind een verzoek indienen zodat hun stiefkind tot 27 jaar, net als bij een 'eigen' kind geldt, niet als hun partner wordt aangemerkt.

3.4.2 Het nieuwe partnerbegrip in de praktijk

Het nieuwe partnerbegrip heeft op een aantal aspecten onmiskenbaar verbetering gebracht ten opzichte van het oude partnerbegrip. De oude materiële criteria om partnerschap vast te stellen, gezamenlijke huishouding en duurzaam gescheiden leven, waren niet te controleren zonder inbreuk te maken op de privacy en vergden

[27] Voor de inkomstenbelasting en toeslagen.
[28] Motie van de leden Omtzigt, Tang en Cramer, Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 41.

handmatige controle. De nieuwe objectieve criteria zijn daarentegen in beginsel geautomatiseerd vast te stellen. Dit heeft als voordeel dat een groter deel van het toeslagenproces geautomatiseerd af te doen is. Daarbij komt dat, omdat het partnerschap afhankelijk is geworden van objectieve criteria, de Belastingdienst of Belastingdienst/Toeslagen in een groter aantal gevallen zelfstandig kan bepalen of er sprake is van partnerschap. Dit verkleint de administratieve lasten voor de burger.
Het objectieve partnerbegrip is daarnaast zowel voor de inkomstenbelasting als voor de toeslagen ingevoerd. Dit betekent een vereenvoudiging voor de Belastingdienst omdat de regels voor de inkomstenbelasting en toeslagen op dit vlak nu vrijwel identiek zijn.

Toch heeft het nieuwe partnerbegrip helaas niet alle problemen rond het partnerbegrip opgelost. In de uitvoering loopt Belastingdienst/Toeslagen tegen een aantal moeilijkheden aan. Zo zijn nog steeds niet alle toeslagaanvragen- of wijzigingen rond het nieuwe partnerbegrip geautomatiseerd af te doen, ofwel omdat de benodigde gegevens ontbreken of onjuist zijn[29] (bijvoorbeeld bij spookbewoning[30]), ofwel omdat de regelgeving niet altijd rekening houdt met bijzondere gevallen. Het massale, zoveel mogelijk geautomatiseerde, proces staat in deze bijzondere gevallen op gespannen voet met de behoefte van burgers aan maatwerk. Voor twee volwassenen die ingeschreven staan op hetzelfde woonadres waar ook een of meer minderjarige kinderen van een van beiden staan ingeschreven, geldt dat de objectieve vaststelling automatisch gaat. Deze gegevens kan Belastingdienst/Toeslagen namelijk inzien via de basisregistratie personen (BRP). In bepaalde gevallen wordt partnerschap door de betrokken burgers als onterecht beschouwd. Gegevens omtrent samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract, stief- en pleegkinderen, gezamenlijke eigen woning of een gezamenlijk pensioen staan bijvoorbeeld niet in de BRP. Hierbij dient te worden aangetekend dat Belastingdienst/Toeslagen op grond van het oude partnerbegrip het partnerschap voor deze categorieën ook niet automatisch kon vaststellen.

Per saldo heeft het nieuwe partnerbegrip tot verbetering geleid, hoewel de Belastingdienst/Toeslagen in de toepassing ervan wel wordt geconfronteerd met enkele onvolkomenheden.

[29] Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de laatste jaren continu acties ondernomen gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de basisregistratie. In het Verantwoordingsonderzoek 2015 concludeert de Algemene Rekenkamer dat de controle op de kwaliteit over 2015 is verbeterd en dat deze verbetering zich bij continuering van de acties in 2016 zal doorzetten: http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2015/bzk/bedrijfsvoering/oordeel-bedrijfsvoering/controle-op-kwaliteit-gegevens-basisregistratie.

[30] Spookbewoning gaat over een verschil tussen de administratieve adresregistratie en de feitelijke situatie, namelijk: i) op een adres staat een bewoner ingeschreven die er niet (meer) woont, oftewel «spookbewoning»; ii) een woning is in de basisregistratie persoonsgegevens niet gesplitst en wordt dus als één woning gezien terwijl er meerdere huishoudens wonen. Er zijn in deze situaties twee belangrijke consequenties voor toeslaggerechtigden. Hun toeslag wordt onjuist vastgesteld omdat aan hen ten onrechte wel of juist geen partner wordt toegerekend. Ook kunnen de toeslaggerechtigde en spookbewoner elkaars gegevens inzien.

3.5 Overige wijzigingen

3.1.1 Wijziging Wet op de huurtoeslag

Per 1 januari 2010 is een ingrijpende vereenvoudiging van de huurtoeslag doorgevoerd[31].
Doel van deze wijzigingswet is de vereenvoudiging van de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag (de Wht) en het vergroten van de inzichtelijkheid voor de burger. De Wht is een uitvoeringstechnisch complexe regeling en kent een relatief groot aantal specifieke regels. Deze bemoeilijken niet alleen de uitvoerbaarheid, maar zijn vaak ook weinig inzichtelijk voor de burger. Een vereenvoudiging van de wet- en regelgeving maakte het mogelijk op al deze punten winst te boeken. De volgende voorstellen tot wijziging van de Wht zijn doorgevoerd:

- tijdvakverschuiving: het verschuiven van de jaarlijkse aanpassing van de huurgerelateerde parameters van 1 juli naar 1 januari, wat zowel het aantal als de hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen vermindert;
- het afschaffen van de aftrekposten op de rekenhuur voor bedrijfsruimte, garage en onderhuur;
- het introduceren van een forfaitair bedrag ten aanzien van de subsidiabele servicekosten;
- het afschaffen van de passendheidstoets en de verhuisnorm;
- het vereenvoudigen van de procedure voor de jaarlijkse indexering van de zogenoemde normhuren.

[31] Wet van 12 maart 2009 tot wijziging van de Wet op de huurtoeslag (uitvoeringstechnische wijzigingen) (Stb. 2009, 138).

4 Een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering door één uitvoeringsloket?

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

- Het laten uitvoeren van alle toeslagen door één uitvoeringsorganisatie heeft de klantvriendelijkheid bevorderd, met name dankzij significante verbeteringen in het toeslagenproces die tussen 2009-2016 zijn doorgevoerd.
- Het merendeel van de circa 6 miljoen toeslaggebruikers ondervindt geen problemen bij het toeslagproces. Een klein aandeel gebruikers ervaart echter wel problemen en dient een klacht in (circa 7000 jaarlijks, oftewel 0,1% van de toeslagpopulatie). Deze klachten betreffen het traag of niet reageren op aanvragen en wijzigingsverzoeken, het niet nakomen van toezeggingen over klachten, lange wachttijd voor definitieve toekenningen en overschrijding van de wettelijke termijn voor afhandeling van bezwaarschriften. Met name de wachttijd voor definitieve toekenningen is in de evaluatieperiode aanzienlijk teruggedrongen.
- Wat betreft het verminderen van niet-gebruik van Awir-regelingen is het uitgangspunt vanuit de overheid dat burgers zelf inschatten en beslissen of zij inkomensondersteuning nodig hebben en daarvoor in aanmerking komen. De overheid zet wel in het algemeen in op communicatie om burgers bewust te maken van het bestaan van toeslagen en biedt ondersteuning aan burgers om de afweging te maken wel of geen toeslagen aan te vragen.
- Het clusteren van de uitvoering bij één uitvoeringsorganisatie zou ook een beter inzicht in de armoedeval mogelijk maken. Gegevens over alle toeslagen zouden door clustering beter in samenhang geanalyseerd kunnen worden. Het Ministerie van Sociale Zaken (SZW) ontvangt gegevens over toeslagen via het CBS. Het is niet duidelijk of winst te behalen is door verdere gegevensuitwisseling van toeslaggegevens aan SZW.

4.1 Eén uitvoeringsloket klantvriendelijker: verbeteringen tussen 2009-2016

4.1.1 Introductie nieuw automatiseringssysteem in 2012

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

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

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

verbetering is mogelijk gemaakt door de invoering van het nieuwe automatiseringssysteem.

2) *Integrale communicatie over toeslagbeschikkingen:*

Er wordt sinds 2013 voor toeslaggerechtigden die recht hebben op meerdere toeslagen één compacte voorschotbeschikking opgemaakt, waarin recht en hoogte van alle relevante toeslagen zijn opgenomen. Het leveren van een integrale conceptbeschikking is mogelijk geworden na de introductie van het nieuwe automatiseringssysteem TVS. Voor 2013 kregen mensen per toeslag een afzonderlijke beschikking met veel informatie over de toegepaste grondslagen van soms meerdere pagina's. Daarvoor in plaats is de 'compacte beschikking' gekomen waarin enkel het toegekende recht wordt vermeld (in 1 A4) voor de toeslag(en) van de burger. Voor de onderliggende grondslagen wordt verwezen naar toeslagen.nl.

3) *Portaal-functionaliteit: MijnToeslagen*

Belastingdienst/Toeslagen heeft in 2012 een digitaal loket (burgerportal) geïntroduceerd dat toegankelijk is via DigiD. Via MijnToeslagen (mijn.toeslagen.nl) kunnen burgers aanvragen en wijzigingen doen voor zowel de huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget en kunnen zij voor alle toeslagen actuele informatie inzien, en ook de aan hen verzonden beschikkingen. Sinds 2014 is er ook een 'zorg-app' beschikbaar voor iedere enkelvoudige zorgtoeslagaanvraag.
Dagelijks zijn er ruim 60.000 bezoekers op mijn.toeslagen.nl. Per jaar worden er ongeveer 1 miljoen nieuwe aanvragen en 3,5 miljoen wijzigingen verwerkt[32]. Hiervan wordt 95% digitaal doorgegeven (via de portaal en/of de app).

Het uitgangspunt is dat MijnToeslagen goedkoper is dan de post, 24 uur per dag geopend is en de mogelijkheid biedt om meldingen van burgers direct te controleren. Voor de burger bestaat nog steeds de mogelijkheid om op papier aanvragen en wijzigingen door te geven. De voorschotbeschikkingen worden vanaf december 2015 digitaal verzonden via de Berichtenbox van MijnOverheid. Het moment waarop ook de definitieve toeslagbeschikkingen uitsluiten digitaal verzonden gaan worden staat nog niet vast. De Tweede Kamer zal betrokken worden bij de besluitvorming hierover. Dit is mede afhankelijk van de realisatie van ondersteunende voorzieningen zoals een machtigingsmogelijkheid op de Berichtenbox voor professionele hulpverleners en een berichtenapp. Voor bepaalde doelgroepen is een uitzondering gemaakt op het alleen digitaal versturen. Burgers kunnen hun toeslagzaken ook regelen bij balies van de Belastingdienst. Verder werkt de Belastingdienst/Toeslagen samen met een groot aantal maatschappelijke organisaties die mensen ondersteunen bij hun toeslagzaken. Een aantal organisaties heeft de status van Toeslagenservicepunt. Zij kunnen rechtstreeks het toeslagensysteem raadplegen en namens burgers veranderingen melden aan Belastingdienst/Toeslagen.

In 2012 is er onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van MijnToeslagen[33]. Toeslaggerechtigden gaven daarin MijnToeslagen het rapportcijfer 7,7. 91% van de respondenten oordeelden positief tot zeer positief over de ontwikkeling van MijnToeslagen. Het zoekgemak van de website wordt door een ruime meerderheid

[32] Bron: Belastingdienst/Toeslagen: Toeslagen Kerncijfers 2015.
[33] Crossmediatracker Belastingdienst/Toeslagen 2012 (Memo) en Communicatieonderzoek Jaarovergang Toeslagen (TNS NIPO).

van zowel toeslaggerechtigden als intermediairs positief beoordeeld. Het totaal aantal bezoeken aan MijnToeslagen is gestegen van 8 miljoen in 2012 tot 25 miljoen in 2015.

4.1.2 *Gezamenlijke publiekscampagnes voor alle toeslagen*

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

Uit onderzoek naar de effecten van deze campagnes[34] blijkt dat na de campagne uit 2012 de website MijnToeslagen significant vaker werd bezocht in de maand na afloop van de campagne dan in de maanden voor de campagne. 57% van de ondervraagden gaf aan hun beschikking te hebben gecontroleerd om te kijken of er wijzigingen doorgegeven moeten worden. In 2013 waren de meeste toeslagontvangers (83%) al voor de campagne op de hoogte van het feit dat ze wijzigingen moeten doorgeven, dit aandeel bleef tijdens de campagne van 2013 stabiel. Ook de bekendheid van MijnToeslagen was al hoog (71%) en is niet verder gestegen. Wel heeft de campagne uit 2013 de bekendheid van specifieke wijzigingssituaties, zoals 'verhuizing', 'geboorte van een kind' of 'andere baan' doen stijgen. De campagne in 2014 werd door de doelgroep gewaardeerd als duidelijk en informatief, hoewel, gezien de vorige campagnes, de boodschap niet echt nieuw was.

4.1.3 *Speciale Toeslagen-website voor dienstverleners*

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

4.2 Klachten over het uitvoeringsproces

4.2.1 *Ontwikkelingen in aantal klachten*

Ondanks de hiervoor geschetste verbeteringen in het toeslagenproces ervaart een klein percentage toeslaggebruikers problemen in de uitvoering en dient zij hierover een klacht in bij Belastingdienst/Toeslagen (5000-6000 jaarlijks) of de Nationale Ombudsman (800-1700 jaarlijks). Het totaal aantal jaarlijkse klachten is daarmee klein in verhouding tot de toeslagpopulatie van circa 6 miljoen. De Nationale Ombudsman publiceerde in 2014 een rapport over klachten over de uitvoering van toeslagen[35]. De Nationale Ombudsman geeft hierin aan zich te richten op een relatief

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

klein percentage toeslaggebruikers van wie de behandeling van hun toeslag niet helemaal in de geautomatiseerde processen past. In absolute aantallen, onderstreept de Nationale Ombudsman, gaat het echter om vele personen en gezinnen die niet of niet te laat een reactie ontvangen van Belastingdienst/Toeslagen en hierdoor in de problemen komen bij het betalen van huur, zorgverzekeringspremie en kinderopvang.
In de beginjaren van toeslagen, 2006 en 2007, was er een piek in het aantal klachten ingediend bij de Nationale Ombudsman , daarna was er een daling tussen 2008-2011. Tussen 2009 en 2014 is het aantal klachten bij de Nationale Ombudsman weer gestegen (van 791 tot 1726). Volgens Belastingdienst/Toeslagen kan deze stijging mede worden verklaard door de intensivering van het toezicht en dan vooral het toezicht in de voorschotfase, waardoor mensen al tijdens het lopende toeslagjaar te maken kregen met verzoeken om informatie, stopzettingen en eventueel daaruit voortvloeiende terugvorderingen.

Ongeveer 33% van de klachten die de Nationale Ombudsman ontvangt gaat over traag of niet reageren op aanvragen en wijzigingsverzoeken. Verder werd de klachten top 5 gevormd door het niet nakomen van toezeggingen over de afhandeling van een klacht, geen (tijdige) reactie op verzoek om toepassing beslagvrije voet, lang wachten op definitieve toekenning en overschrijding van de wettelijke termijn voor het afhandelen van een bezwaarschrift. Onderzoek naar percepties over het uitvoeringsproces geeft aan dat een minderheid (17%) van toeslaggebruikers vindt dat aanvragen en wijzigingen zeer traag tot traag verwerkt worden, terwijl circa 83% dit proces als neutraal, snel of zeer snel beoordeelt[36]. Deze perceptie wordt ondersteund door cijfers over de behandeling van aanvragen, klachten, bezwaarschriften en verzoeken, die tonen dat in 2-8% van de gevallen de voorgeschreven behandeltermijn wordt overschreden[37].

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

4.2.2 *Ontwikkelingen in percentages gegrond, ongegrond en deels gegrond*

Van de klachten die binnenkomen bij Belastingdienst/Toeslagen wordt bijgehouden welk percentage gegrond, deels gegrond of ongegrond wordt verklaard. Circa 21% van de klachten, los van klachten waarover geen oordeel over is geveld of waarbij het oordeel niet-ontvankelijk is gevallen, is circa 20% deels gegrond, circa 50% gegrond en circa 30% ongegrond. Het percentage gegrond is iets gedaald van 2014-2016 en het percentage ongegrond is iets gestegen.

	Deels gegrond	Gegrond	Ongegrond	Niet ontvankelijk 9:8 Awb	Geen oordeel	Eindtotaal
2014	763	1876	925		1715	5301
2015	924	2278	1307	2	1739	6285

[36] Fiscale monitor 2016. Belastingdienst (2016).
[37] Zie: Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij Belastingdienst/Toeslagen. De Nationale Nationale Ombudsman (2014) en Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015. Belastingdienst (2016).

2016	898	1960	1406		1163	5446
Eindtotaal	**2585**	**6114**	**3638**	**2**	**4167**	**17032**

Figuur 4: Klachten uitgesplitst naar behandeling
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

	deels gegrond	gegrond	ongegrond
2014	21%	53%	26%
2015	20%	51%	29%
2016	21%	46%	33%
Eindtotaal	**21%**	**50%**	**29%**

Figuur 5: Percentages klachten uitgesplitst in gegrond, niet-gegrond en deels gegrond
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

4.3 Verminderen niet-gebruik

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

Het IBO Sociale Huur (2016)[38] geeft aan dat het niet-gebruik van de huurtoeslag inderdaad is gedaald van 25% in 2006 naar 17% in 2015. Of de daling van het niet-gebruik van de huurtoeslag toe te wijzen is aan de Awir is niet specifiek onderzocht. Onderzoek uit 2011[39] geeft een niet-gebruik van de zorgtoeslag van 17%. Onder inkomens tot en met 120% van het sociaal minimum was het niet-gebruik van de zorg- en huurtoeslag lager, respectievelijk 8 en 7%.
Vooral zelfstandigen en gepensioneerden behoren voor de huurtoeslag relatief vaak tot de 'niet-ontvangers'. Onder uitkeringsontvangers ligt het niet-gebruik van de huurtoeslag daarentegen relatief laag.

Uit onderzoek van SEO Economisch Onderzoek (SEO) naar niet-gebruik[40] uit 2011 komt naar voren dat er meerdere oorzaken zijn aan te wijzen voor niet-gebruik. Volgens SEO kennen sommige mensen de regelingen niet. Andere mensen denken niet in aanmerking te komen. Er zijn volgens SEO ook mensen die niet aanvragen omdat zij bang zijn voor de financiële gevolgen van een verkeerde inschatting van bijvoorbeeld hun inkomen. Door controle achteraf kunnen zij, zo schrijft het SEO rapport, plotseling veel geld terug moeten betalen. Liever dan dat riskeren vragen zij de regeling dan helemaal niet meer aan. Ook zijn er volgens het onderzoek mensen die te veel problemen hebben om regelingen aan te vragen. Zij hebben hun leven niet op orde, laat staan hun financiële administratie. SEO noemt ook burgers die bewust geen toeslag aanvragen omdat zij het teveel moeite vinden voor een in hun geval laag bedrag of die liever niet in aanraking komen met de Belastingdienst of de overheid. Voor kinderopvangtoeslag geldt dat burgers er bijvoorbeeld ook voor kunnen kiezen geen kinderopvangtoeslag aan te vragen omdat ze de opvang anders willen regelen. Vanuit de overheid is ook in de periode 2009-2016 ingezet op zo optimaal mogelijke communicatie om toeslaggerechtigden bewust te maken van hun eventuele recht op toeslagen:

- Burgers worden actief gewezen op de mogelijkheid van het aanvragen van toeslagen via www.toeslagen.nl, www.rijksoverheid.nl en bijbehorende massamediale campagnes. Belastingdienst/Toeslagen zet daarnaast de

[38] De prijs voor betaalbaarheid. Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur (2016).
[39] SEO-rapport nr. 2011-31: Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.
[40] SEO-rapport nr. 2011-31: Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.

website, social media, en de zorgapp in om burgers die recht hebben op toeslagen hierover te attenderen en het hun gemakkelijk te maken om deze aan te vragen.
- Burgers die al een toeslag ontvangen van Belastingdienst/Toeslagen ontvangen automatisch, indien aan de voorwaarden wordt voldaan, kindgebonden budget als door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) ook kinderbijslag uitbetaald wordt.
- De Belastingdienst stuurt samen met Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) iedereen die 18 jaar wordt een brief om hem te wijzen op een mogelijk recht op zorgtoeslag.

Uitgangspunt van de overheid is dat burgers zelf inschatten of zij inkomensondersteuning nodig hebben en daarvoor in aanmerking komen. Daar waar nodig kunnen burgers hulp krijgen van de Belastingdienst/Toeslagen of maatschappelijke organisaties om die afweging te maken. Maar uiteindelijk is het de burger zelf die beslist of hij wel of niet gebruikmaakt van toeslagen.

4.4 Inzicht in armoedeval

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

Doelstelling was door het clusteren van de uitvoering bij één uitvoeringsinstantie de effecten van aanvaarding van betaalde arbeid op het recht op alle vier de toeslagen beter inzichtelijk te maken voor beleidsmakers. Doordat er voorheen verschillende definities van het begrip 'inkomen' waren was het daarnaast ook voor toeslagontvangers lastig om het effect van een inkomensstijging op de hoogte van hun toeslagen in te schatten. De effecten van (meer) gaan werken zijn door de komst van de Awir voor toeslagontvangers makkelijker in te schatten.

Toeslagen vormen een van de onderdelen waarnaar wordt gekeken bij het bepalen van de armoedeval. SZW heeft via het CBS beschikking over toeslagengegevens en gebruikt deze op die manier bij de berekeningen en afwegingen rond de armoedeval. Belastingdienst/Toeslagen levert momenteel niet direct gegevens over alle vier de toeslagen uit met SZW. Momenteel ontvangen alle 'toeslagdepartementen' apart gegevens over hun eigen regelingen. Het is niet bekend of winst te behalen is door verdere gegevensuitwisseling van toeslaggegevens aan SZW.

Overigens speelt de armoedeval niet in dezelfde mate voor alle toeslagen: de kinderopvangtoeslag is minder afhankelijk van een stijging in het inkomen dan andere toeslagen. Een hoger inkomen zorgt enkel voor een geleidelijke afbouw van het percentage tegemoetkoming van het Rijk, maar een inkomensstijging zorgt niet[41] voor een abrupt verlies aan de gehele kinderopvangtoeslag. Dit in tegenstelling tot de huurtoeslag waar de scherpe vermogenstoets en een (incidentele) inkomensstijging kan leiden tot een abrupt verlies aan toeslag[42].

[41] Alleen in toeslagjaar 2013 kon de kinderopvangtoeslag op 0 komen als gevolg van (hoog) inkomen. In de jaren ervoor en daarna ontvingen/ontvangen ouders altijd een vergoeding. Vanaf 2017 krijgen ouders minimaal 1/3 van de kinderopvangkosten vergoed, ongeacht de hoogte van het inkomen.
[42] In de IBO Sociale Huur (2016) wordt dit probleem ook benoemd en worden verschillende potentiële

4.5 Besparing op uitvoeringskosten?

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

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

Besparing op uitvoeringskosten?

Eén van de achtergronden bij het beleggen van de uitvoering van de toeslagen bij één uitvoeringsorganisatie was de gedachte dat hiermee een besparing op de uitvoeringskosten kon worden bereikt. Zoals in de vorige Awir-evaluatie[43] reeds is verwoord, is het niet goed mogelijk om te evalueren in hoeverre deze besparing is gerealiseerd. Hiertoe zouden de uitvoeringskosten voor de invoering van de Awir en de huidige situatie met elkaar moeten worden vergeleken. Dit is lastig omdat deze situaties niet vergelijkbaar zijn. Er zijn nu vier toeslagen, waarvan er drie voorheen niet bestonden (alleen de voorloper van de huurtoeslag werd uitgevoerd).

Daarbij komt dat de afgelopen tien jaar in de uitvoering een steeds grotere verwevenheid is ontstaan tussen de toeslagen, vanuit efficiency en burgerperspectief. Immers burgers met recht op huurtoeslag, hebben vrijwel altijd (98%) ook zorgtoeslag, bijna 2/3 van de burgers met kindgebonden budget heeft ook zorgtoeslag. En van de kinderopvangtoeslagpopulatie heeft 25%[44] nog minimaal één andere toeslag, meestal het kindgebonden budget. Tot 2011 was er nog sprake van drie toeslagsystemen voor respectievelijk huur/zorg, kinderopvang en kindgebonden budget. Sinds 2012 is er sprake van een geïntegreerde digitale aanvraag- en beschikomgeving. Voor zover mogelijk wordt er gebruikgemaakt van basisregistraties en generieke informatie-uitwisseling. Bij de uitvoering van toeslagen wordt verder ook intensief samengewerkt met andere Belastingdienstonderdelen[45].

---

nieuwe varianten van de huurtoeslag onderzocht waarin de scherpe afbouw voor zowel vermogen als inkomen afneemt.

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

[44] Van de aanvragers van kinderopvangtoeslag is 23% ook aanvrager van een andere toeslag. Daarbovenop komt nog 2% bestaande uit personen die een andere toeslag ontvangen als partner van een andere persoon die als hoofdontvanger staat aangemerkt.

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

Een voorbeeld is samenwerking tussen Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen voor invorderings- en deurwaarderswerkzaamheden. Vanaf waarschijnlijk 2019 gaat een stroomlijning van invorderingsregels over belastingschulden en toeslagschulden in. Voor de burger ontstaat meer duidelijkheid doordat hij een beter overzicht krijgt van zijn totale schuldpositie. Voor de uitvoering van zowel toeslagen als fiscale aspecten zal deze stroomlijning naar verwachting een kostenreductie opleveren.
Het lijkt aannemelijk dat al deze voorbeelden van integratie en samenwerking kostenvoordelen opleveren. Juist daardoor zijn de afzonderlijke uitvoeringskosten lastig te bepalen, zoals ook gebleken is bij de berekeningen in het kader van de directe financiering kinderopvang.

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

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

Figuur 6: Totale kosten en kosten per toeslag over 2015
Bron: Model Uitvoeringskosten Belastingdienst

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

2005-2012: IT-problemen grotendeels opgelost in 2012 met nieuw systeem
Sinds de invoering in 2005 tot aan 2012 heeft het toeslagenstelsel te maken gehad met verschillende incidenten waardoor de beoogde doelmatigheidswinst in die periode niet volledig gerealiseerd kon worden. Toen het toeslagenstelsel werd ingevoerd was de IT-ondersteuning nog gebrekkig vormgegeven. Hierdoor moest een groot deel van de processen handmatig worden uitgevoerd. Dit leidde tot vertraging in de werkprocessen waardoor de definitieve vaststelling van toeslagen jaren kon duren. Een substantiële oplossing voor deze IT-problemen kwam in 2012, toen het nieuwe toeslagenverstrekkingensysteem (TVS) in gebruik werd genomen. Het toezicht op aanvragen en wijzigen wordt nu voor circa 95% massaal en geautomatiseerd gedaan[46].

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

5 Betere aansluiting op draagkracht burger door gebruik actuele inkomen?

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

- Er zijn voor- en nadelen met het werken met het actuele in plaats van een over een eerder jaar (t-2) vastgesteld inkomen. Voordelen zijn: mensen die een inkomensdaling hebben hoeven niet meer lang te wachten op een hogere toeslag en mensen die een inkomensstijging doormaken kunnen dit tijdig doorgeven zodat zij niet achteraf geld hoeven terug te betalen. Een belangrijk nadeel van het werken met het actuele in plaats van het over een eerder jaar (t-2) vastgestelde inkomen zijn terug- en nabetalingen die volgen op voorschotten. Hoe storend terug- en betalingen zijn voor burgers en de uitvoering hangt af van i) hoe groot het verschil is tussen het voorschot en de definitieve toekenning ii) hoe lang de burger moet wachten tot de toekenning definitief is vastgesteld.

- Qua wachttijd is er een verbetering opgetreden. De tijd tussen het voorschot en de definitieve toekenning is sterk afgenomen over de evaluatieperiode.

- In 2009-2014 krijgt nog steeds een deel van de toeslaggebruikers te maken met terug- of nabetalingen, ondanks de inzet van Toeslagen om de inkomensschattingen en informatie over andere grondslagen te verbeteren. Burgers blijken nog steeds beperkt zelf wijzigingen in inkomen en andere grondslagen door te geven. Wel hoeven steeds iets minder burgers een terugbetaling te doen. Daarentegen ontvangt een groeiend percentage burgers een nabetaling. Deze ontwikkelingen zijn mede het gevolg van een uitvoering die sinds fraude-incidenten in 2013 meer gericht is op risicomijding en minder op snelle bevoorschotting.

- Een nadere analyse op terugvorderingen laat het volgende zien:
  - Bij de huurtoeslag zijn er minder hoge terugvorderingen in 2014 ten opzichte van 2008. Bij de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget is er juist een lichte stijging in hoge terugvorderingen (€ 1000- € 4999).
  - Het aantal lagere terugvorderingen (€1- € 999) is voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag gedaald.

- Gebruikmakende van mogelijkheden uit de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit wordt er nu scherper dan voorheen gecontroleerd op frauderisico's. Tot 2015 legde Toeslagen geen vergrijpboetes op. Het aantal opgelegde vergrijpboetes is inmiddels wel gestegen van 4 in 2015 tot 78 in 2016.

5.1 Gebruik actueel inkomen: voor- en nadelen

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

inkomen (t) en wordt na vaststelling van het inkomen het voorschot verrekend met de tegemoetkoming zoals die uiteindelijk wordt vastgesteld.

Het gebruik van het actuele inkomen heeft meerdere voordelen…

- Het voorkomt dat mensen die een inkomensdaling ondervinden nog een jaar of langer moeten wachten voordat zij in aanmerking komen voor een (hogere) tegemoetkoming. Overigens wordt bij t-2 vaak met een vangnetregeling gewerkt, waardoor schrijnende gevallen niet te lang hoeven te wachten op uitbetaling op de juiste hoogte.
- Ook wordt voorkomen dat mensen die een hoge sprong in inkomen maken, lange tijd een inkomensafhankelijke tegemoetkoming ontvangen die gebaseerd is op het lagere inkomen[47].
- Als burgers een goede schatting van hun inkomen en andere grondslagen (waaronder partnerschap en vermogen) opgeven en veranderingen in het inkomen en andere grondslagen tijdig doorgeven, dan sluiten de toeslagen goed aan op het actuele inkomen en zijn de definitieve vaststellingen gelijk aan de voorschotten.

Maar ook nadelen…

- Voor de wetgever stond bij de Awir centraal dat toeslaggerechtigden tijdig over inkomensondersteuning zouden kunnen beschikken. Daarom werd gekozen voor een systeem van bevoorschotting op basis van door burgers aangeleverde informatie. Het voorschot voor januari wordt bijvoorbeeld al uitbetaald in december van het voorgaande jaar. Het gevolg van deze keuze is dat het per definitie niet mogelijk is om de gegevens van de burger (volledig) op juistheid te controleren vóórdat uitbetaald wordt. Dit brengt naast verrekeningsproblematiek (zie onderstaand bullit) ook frauderisico's met zich mee.
- Inherent aan het systeem van werken met voorschotten is dat een deel van de burgers na afloop van het toeslagjaar te maken krijgt met een verschil tussen het voorschot en de definitief vastgestelde toeslag[48]: deze burgers krijgen nog een nabetaling of moeten een toeslagbedrag dat onterecht teveel is uitbetaald terugbetalen (terugvorderingen). Hoe groot het verschil is tussen het voorschot en de definitieve toekenning hangt af van hoe nauwkeurig toeslaggerechtigden hun inkomen en andere gegevens waar de toeslaghoogte van afhankelijk is voorafgaand of gedurende het toeslagjaar doorgeven.
    - Tussen het einde van het toeslagjaar en de definitieve berekening van de toeslag zit minimaal 7 tot maximaal 30 maanden (zie paragraaf 5.5). Het duurt dus enige tijd voordat toeslaggerechtigden zekerheid hebben over het bedrag waarop zij recht hebben.
    - Een deel van de toeslaggerechtigden[49] is verrast door de definitieve vaststelling en heeft de financiële gevolgen daarvan niet goed ingeschat. Terugvorderingen als gevolg van wijzigingen in het inkomen of andere grondslagen kunnen, ondanks de mogelijkheden voor gespreide terugbetaling, leiden tot schuldenproblematiek[50].

---

[47] Wel ontstaat er (onder omstandigheden) een terugvordering betreffende het jaar van de inkomensstijging. Als tijdig een inkomensstijging wordt doorgegeven kan een terugvordering worden voorkomen.

[48] Er is een ook een deel van toeslaggerechtigden waarbij het voorschot gelijk is aan de definitieve toekenning. Uit de eindafrekening komt dan een 'nihil-beschikking'. Burgers hoeven dan niets terug te betalen en hebben ook niets te goed van Toeslagen.

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

[50] Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (2009). Toeslag of Tegenslag. Knelpunten in regelgeving en

- Terugvorderingen tussen €1000 en €5000 komen bij alle toeslagen, hetzij in lage frequentie, voor. Terugvorderingen boven de €5000 komen alleen voor bij de kinderopvangtoeslag.
- De systematiek van voorschotten en definitieve afrekening kan tot niet-gebruik leiden als burgers niet meer aanvragen vanwege complexiteit of het risico van mogelijke terugvordering[51].

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

5.2 De betrouwbaarheid van inkomensschattingen

5.2.1 *Het doorgeven van wijzigingen in inkomen en andere grondslagen*

Hoe goed het voorschot aansluit op de definitieve toekenning hangt af van de betrouwbaarheid van de inkomensschattingen en de betrouwbaarheid van informatie over andere grondslagen. Er zijn twee manieren om tot inkomensschattingen te komen. Burgers geven zelf een inkomensschatting door bij aanvraag van een toeslag of geven tussentijds een wijziging van inkomen door. Een andere manier is het doen van inkomensmutaties op eigen initiatief door Belastingdienst/Toeslagen. Belastingdienst/Toeslagen bepaalt dan zelfstandig, zonder dat de burger iets doorgeeft, dat er een betere inkomensschatting bestaat op basis van andere gegevens[52]. De burger krijgt hierover bericht. Als de schattingen goed aansluiten bij de werkelijke situatie is er geen tot weinig verschil tussen het voorschot en de definitieve toekenningen: het aandeel nihilbeschikkingen is dan hoog en het aantal terug- en nabetalingen gering.

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

Al in de vorige evaluatie werd geconcludeerd dat burgers beperkt zelf wijzigingen in inkomen of andere grondslagen doorgeven, waardoor de inkomensschattingen en informatie over grondslagen afwijken van de werkelijke situatie. Dit resulteert in terug- en nabetalingen. In de periode 2009-2016 is er weinig verbetering op het punt van het doorgeven van mutaties: het aandeel toeslaggebruikers dat uit eigen beweging mutaties doorgeeft is al jaren naar schatting stabiel rond de 10%. Onderstaande figuur 7 laat echter zien dat 74,3% van de ondervraagden het neutraal tot eenvoudig vindt om zijn/haar jaarinkomen te schatten.

	Eenvoud schatten jaarinkomen
Steekproef	*n=352*
Zeer ingewikkeld	6,8%

uitvoering van de Awir; Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (2014). Belastingdienst: bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagschulden.

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

[52] Zoals de polisadministratie.

Ingewikkeld	19%
Neutraal	34%
Eenvoudig	30%
Zeer eenvoudig	10,3%

Figuur 7: Oordeel over eenvoudig schatten jaarinkomen
Bron: Belastingdienst/Fiscale Monitor 2016

Dit percentage geeft echter geen informatie voor het antwoord op de vraag of het eenvoudig *vinden* van inkomenschattingen ook leidt tot het daadwerkelijk doorgeven van de juiste inkomensschatting. Deze gegevens blijken uit elkaar te liggen. Een van de mogelijke redenen dat burgers geen mutaties doorgeven is dat burgers denken dat de Belastingdienst en de Belastingdienst/Toeslagen betere schattingen kunnen maken of beter inzicht in hun financiële situatie hebben dan zijzelf. Nader onderzoek zou meer inzicht kunnen bieden in motieven achter het wel of niet doorgeven van mutaties. Daarbij komt dat de schattingen die burgers wel doen naar ervaring van Belastingdienst/Toeslagen vaak onjuist blijken te zijn. Burgers lijken dus niet goed in staat om hun inkomen goed te schatten.

5.2.3 *Hulp voor burgers bij het maken van inkomensschattingen*

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

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

In de vorige evaluatie staat dat Belastingdienst/Toeslagen ervoor heeft gekozen om geen inkomensmutaties op eigen initiatief door te voeren. Sinds eind 2015 is dit beleid gewijzigd. Bij het proces van massaal automatisch continueren over beschikkingsjaar 2016 (wat plaatsvond eind 2015) wordt nu beter gebruikgemaakt van beschikbare gegevens. Jaarlijks worden lopende toeslagen massaal automatisch gecontinueerd. Bij het automatisch continueren hoeft de burger niet opnieuw zelf aan te vragen. Het jaarrecht op een toeslag in het ene jaar wordt automatisch gevolgd door een jaarrecht op een toeslag in het volgende (nieuwe) jaar. De aanvraag loopt gewoon door, met de gegevens die bekend zijn voor dat jaar. De burger wordt hierover geïnformeerd via beschikkingen. Voorheen werd het inkomen jaarlijks (geïndexeerd) overgenomen naar het volgende toeslagjaar.
Sinds berekeningsjaar 2016 wordt jaarlijks gekeken of er actuelere en betrouwbaardere inkomensgegevens beschikbaar zijn dan het oorspronkelijke 'aanvraaginkomen'. Dat kan gaan om het inkomensgegeven uit de basisregistratie inkomen (BRI) of een inkomensschatting die via de voorlopige teruggaaf door de burger is doorgegeven. Voor meer dan 60% van de populatie leidt dit ertoe dat Belastingdienst/Toeslagen de inkomensschatting bijstelt. Of deze manier van werken de verschillen tussen voorschotten en definitieve toekenningen verkleint is nog niet in deze evaluatie aantoonbaar, omdat het proces van definitieve toekenningen over 2016 pas in 2017 van start gaat.

5.3 Hoeveel verschilt het voorschot van de definitieve toekenning?

Ondanks de inzet van de Belastingdienst om de inkomensschattingen en informatie over andere grondslagen te verbeteren blijven er verschillen bestaan tussen de inkomensschattingen en de informatie over andere grondslagen enerzijds en de werkelijke situatie anderzijds. Ook in de periode 2009-2016 krijgt een deel van de burgers te maken met verschillen tussen het voorschot en de definitieve toekenning. Bij de eindafrekening (definitieve vaststelling) komt dit voor burgers uit op een terugbetaling (zij hebben teveel ontvangen), een nabetaling (zij hebben te weinig ontvangen) of op een nihilbeschikking (het voorschot is gelijk aan de definitieve toekenning). Nabetalingen en terugvorderingen zijn inherent aan vooruitbetalen en werken met voorschotten.

5.3.1 *Terugvorderingen in de voorschot- en definitieve toekenningsfase*

Bij terugvorderingen wordt onderscheid gemaakt tussen:
- vorderingen gedurende het toeslagjaar (voorschotfase);
- vorderingen binnen zes maanden na afloop van het toeslagjaar (voorschotfase);
- vorderingen in de fase van definitief toekennen (definitieve toekenningsfase).

Circa 30% van de vorderingen ontstaat in de voorschotfase (vt-fase) en 70% in de definitieve toekenningsfase (dt-fase).

Vorderingen	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
gedurende het toeslagjaar	344 mln	285 mln	353 mln	400 mln	444 mln	405 mln	443 mln	410 mln
na afloop toeslagjaar	1.313 mln	1.515 mln	1.732 mln	1.592 mln	1.368 mln	1.732 mln	1.726 mln	1.458 mln
	1.658 mln	1.799 mln	2.085 mln	1.993 mln	1.812 mln	2.136 mln	2.169 mln	1.868 mln

Figuur 8: Terugvorderingen 2009-2016
Bron: Belastingdienst/Toeslagen
*De gegevens van 2016 niet geheel compleet, deze gegevens kunnen na afloop van het toeslagjaar nog wijzigen.

Terugvorderingen in de voorschotfase

Terugvorderingen in de voorschotfase zijn gerelateerd aan de beleidskeuze voor "betaling vooraf". Voorschotten worden 1-2 maanden voor de toeslagmaand vastgesteld. Als er voor de burger tussen dit beschikmoment en de voorschotuitbetaling iets verandert ontstaan er daarom terugvorderingen van 1 of 2 maanden. Dit doet zich voor bij overlijden, maar ook bij verhuizingen naar het buitenland, nieuwe huisgenoten, einde kinderopvang, et cetera.

Daar bovenop is elke voorschotmethodiek gevoelig voor afwijkingen in de opgegeven grondslagen (zoals inkomen of kinderopvanguren). Deze combinatie maakt tijdig muteren een lastige opgave. Zelfs als wijzigingen rond het ingangsmoment worden doorgegeven is er al snel sprake van een vordering. Bij kinderopvangtoeslag kunnen de bedragen vervolgens snel oplopen[53]. Door middel van actief toezicht wordt geprobeerd om bewuste en onbewuste afwijkingen in grondslagen tijdig op te sporen, maar dat kan vaak pas achteraf en leidt dus eveneens tot terugvorderingen.

Uit analyse blijkt dat er ongeveer 400.000 vt-vorderingen ter grootte van 1 toeslagmaand zijn en 200.000 vt-vorderingen van 2 toeslagmaanden. Op basis hiervan wordt verondersteld dat ongeveer 60% van de vt-vorderingen te maken heeft met normale mutaties in relatie tot het principe van bevoorschotting en vooruitbetalen.

Terugvorderingen in de dt-fase

[53] Als een stopmutatie "pas" na 2 weken wordt doorgeven, is het goed mogelijk dat er 2,5 maand voorschot terugbetaald moet worden. Gemiddeld betekent dat een terugvordering van bijna € 1.000, maar € 2.500 is dan zeker niet exotisch.

Terugvorderingen in de dt-fase zijn vooral gerelateerd aan inkomen en vermogen:

- In de Awir-systematiek ligt besloten dat een inkomensstijging een groot effect kan hebben op de hoogte van de toeslag. Met name huishoudens met huur/zorgtoeslag én een inkomen tussen € 15.000 en € 30.000 zijn door de systematiek en regelgeving gevoelig voor veranderingen in inkomen.
- Ook de harde vermogenstoets voor huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget kan tot hoge vorderingen leiden; burgers die net over de vermogensgrens komen verliezen hun volledige recht; jaarlijks gaat dit om enkele tienduizenden toeslag-ontvangers;

Daarnaast wordt in de dt-fase ook toezicht uitgeoefend op de afgenomen en gewerkte uren kinderopvang.

Deze evaluatie beperkt zich tot de dt-vorderingen, oftewel een negatief verschil tussen het voorschot en de definitieve toekenning. Dit sluit aan bij de wijze van rapporteren in onder andere halfjaarsrapportages en de Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015. Er bestaan namelijk alleen voor dt-vorderingen cijfers over meerdere jaren die een langetermijnontwikkeling kunnen laten zien. De dt-vorderingen omvatten 70% van het totaal aantal terugvorderingen.

5.3.2 *Achterliggende ontwikkelingen: populatie en toeslagbedragen*

De hoogtes van terug- en nabetalingen houden nauw verband met de gemiddelde en maximale toeslagbedragen en de spreiding over de populatie. De toeslagen met de hoogste gemiddelde- en maximale beschikkingsbedragen (kinderopvangtoeslag en huurtoeslag) hebben ook de hoogste percentages hoge terugvorderingen. De cijfers over afwijkingen tussen het voorschot en de definitieve toekenning moeten tegen het licht van de volgende twee ontwikkelingen worden bekeken:

a) De uitgekeerde toeslagbedragen zijn veranderd over de jaren 2006-2016: het jaarlijkse bedrag per toeslag is voor alle toeslagen over deze periode gemiddeld genomen steeds hoger geworden, wat in beginsel de kans op hoge terugvorderingen vergroot.
b) De populatie van toeslaggebruikers is veranderd: vanwege strengere toekenningseisen is het aandeel lage inkomens gestegen en het aantal middeninkomens gedaald. De categorie lage inkomens fluctueert minder dan de categorie midden- en hogere inkomens en ontvangt vaker jarenlang stabiel de maximale toeslag. Hierdoor zouden afwijkingen tussen voorschot en definitieve toekenning moeten afnemen. Deze ontwikkeling geldt vooral de zorgtoeslag en in mindere mate voor de huur- en kinderopvangtoeslag[54]

Ad a. Toename gemiddelde toeslagbedragen

Figuur 9 toont het gemiddelde jaarlijkse bedrag per beschikking per toeslagsoort, inclusief het kindgebonden budget vanaf 2008.

Jaar	Kot	Huur	Zorg	Kgb
2006	€ 3.082	€ 1.863	€ 490	
2007	€ 4.849	€ 1.903	€ 519	
2008	€ 5.472	€ 1.981	€ 651	€ 762
2009	€ 5.478	€ 2.032	€ 701	€ 930
2010	€ 5.366	€ 2.096	€ 748	€ 1063

[54] Voor het kindgebonden budget is de populatie vanaf 2015 juist uitgebreid naar midden- en hogere inkomens door de toevoeging van de alleenstaande ouderkop.

2011	€ 5.067	€ 2.163	€ 853	€ 1161
2012	€ 4.919	€ 2.128	€ 846	€ 1.146
2013	€ 4.365	€ 2.242	€ 1.014	€ 1.176
2014	€ 4.248	€ 2.389	€ 826	€ 1.189
2015	€ 4.198	€ 2.517	€ 911	€ 2.409
2016	€ 4.536	€ 2.581	€ 969	€ 2.523

Figuur 9: Gemiddelde jaarlijkse bedragen per toeslagbeschikking
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

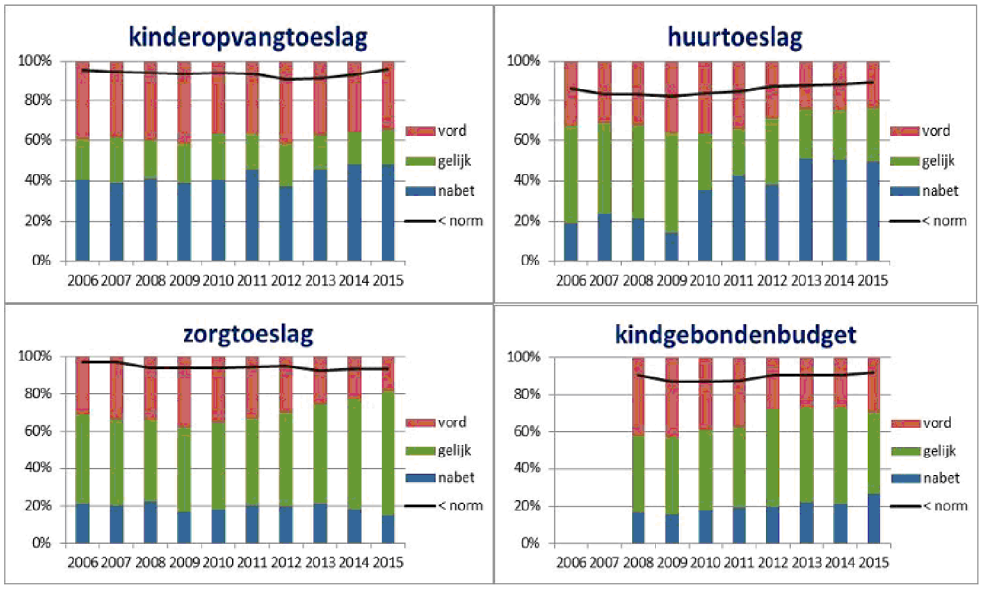
In 2016 is het gemiddelde toeslagbedrag met € 4536 het hoogst voor de kinderopvangtoeslag, gevolgd door de huurtoeslag (€ 2581), het kindgebonden budget (€ 2523) en de zorgtoeslag (€ 969). Verder valt op dat het jaarlijkse bedrag per beschikking voor de kinderopvangtoeslag in de periode 2006-2008 sterk stijgt en vervolgens vanaf 2012 weer is gedaald[55]. Het gemiddeld jaarlijks bedrag voor de huurtoeslag is gestegen van € 1863 in 2006 tot € 2581 in 2016[56]. Voor de zorgtoeslag zien we dat hoewel de totale uitgaven aan zorgtoeslagen na 2013 weer dalen als gevolg van budgetingrepen (zie figuur 9), het gemiddelde bedrag per beschikking nog steeds stijgt.

Ad b. Ontwikkelingen in de toeslagpopulatie
De hoogste terugvorderingcategorie (>€ 5000) komt alleen voor bij de kinderopvangtoeslag. Hoewel kinderopvangtoeslag gemiddeld rond de € 4000 jaarlijks bedraagt kunnen burgers jaarlijks tot aan € 60.000 kinderopvangtoeslag uitgekeerd krijgen afhankelijk van hun inkomen en aantal kinderen. Terugvorderingen van kinderopvangtoeslag van enkele tienduizenden euro's, hoewel relatief zeldzaam, komen voor.
Voor de huurtoeslag krijgt een relatief groot aandeel van de huurtoeslag het maximum van circa € 3500. Dit uit zich ook in een groter percentage hoge terugvorderingen (€ 1000- € 4999) bij de huurtoeslag (zie paragraaf 4.5.3). Voor de zorgtoeslag krijgen de alleenstaanden (80%) merendeels € 1000, de tweepersoons huishoudens krijgen tot aan € 2000[57].
Daarnaast heeft Belastingdienst/Toeslagen na fraude-incidenten vanaf 2013 een kanteling gemaakt van beleid gericht op het snel uitbetalen van voorschotten naar een meer risicogerichte werkwijze ten einde fraude, onterechte uitbetalingen en terugvorderingen te voorkomen[58].

5.3.3 *Ontwikkelingen in terugvorderingen, nabetalingen en nihilbeschikkingen*

In figuur 10[59] staan de rode vlakken voor terugvorderingen, groene vlakken voor nihilbeschikkingen en blauwe vlakken voor nabetalingen.

[55] Dit is met name het gevolg van wijzigingen in het percentage van kinderopvangkosten die ouders met verschillende inkomens vergoed kregen. In 2012 en 2013 werden met name de vergoedingspercentages voor de inkomens boven de € 70.000 afgebouwd, tot aan 0% voor het eerste kind voor ouders bij de hoogste inkomens. Na 2013 is deze maatregel weer teruggedraald, waardoor het jaarlijkse gemiddelde beschikkingsbedrag weer licht stijgt.
[56] In deze evaluatie wordt uitgegaan van cijfers over 12 maanden toeslag. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Wonen & Rijksdienst) hanteert echter cijfers waarin wordt uitgegaan van gemiddeld 10 maanden huurtoeslag per jaar.
[57] Alleen in 2013 konden tweepersoonshuishoudens meer dan € 2000 krijgen.
[58] Het gaat hier om betalingen die volgen na de definitieve vaststelling.
[59] De cijfers voor het jaar 2015 geven de stand weer tot en met oktober 2016 en kunnen nog veranderen. Over het jaar 2015 is over de getoonde cijfers afhankelijk van de toeslag 75% - 87% van de beschikkingen definitief vastgesteld. Over 2014 is dit 97-99%.



Figuur 10: terug- en nabetalingen en nihilbeschikkingen[60]
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Figuur 10 toont de volgende trends:

- Over de periode 2008-2014 krijgen steeds minder toeslaggebruikers te maken met dt-terugvorderingen. Voor de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget is het aandeel terugvorderingen afhankelijk van de toeslag van circa 30-40% naar 20-30% gedaald[61]. Het percentage terugvorderingen is bij de kinderopvangtoeslag nagenoeg gelijk gebleven rond de 40%.
- Daarentegen groeit het percentage burgers die voor huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag een nabetaling ontvangen. Dit is ook een gevolg van een uitvoering die sinds fraude-incidenten in 2013 meer gericht is op risicomijding en minder op snelle uitbetaling van voorschotten. Vanuit burger- en organisatieperspectief schuift Belastingdienst/Toeslagen steeds meer naar de veilige kant. Een andere oorzaak is de huurtijdvakverschuiving, waardoor vrijwel iedere ontvanger van huurtoeslag te maken krijgt met een kleine nabetaling[62].

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

[60] De zwarte lijn staat voor het percentage definitieve toekenningen waar de definitieve toekenning *gelijk* is aan het voorschot, er een nabetaling volgt of waar de terugvordering ≤500 (huur, zorg en kgb) of ≤1000 (kot). Dit is een door de Auditdienst Rijk en BD Toeslagen gehanteerde indicator voor 'toekenningszekerheid'.
[61] Van 33% (2008) naar 24% (2014) voor de zorgtoeslag, van 42% (2008) tot 28% (2014) voor het kindgebonden budget en van 32% (2008) tot 26% (2014) voor de huurtoeslag.
[62] De jaarlijkse huurverhoging wordt sinds 2010 niet meer apart verwerkt, maar meegenomen in de fase van de definitieve vaststelling. Dat betekent in beginsel een kleine nabetaling voor iedereen. Voor personen die al een terugvordering hadden staan wordt dit hiermee verwerkt, zodat uiteindelijk niet elke huurtoeslagontvanger een nabetaling ontvangt.

5.4 Nadere analyse op terugvorderingen

Met name de hoge terugvorderingsbedragen kunnen een grote impact hebben op burgers aangezien zij kunnen leiden tot betalingsproblemen en schuldenproblematiek. Voor de (dt-)terugvorderingen geldt 2014 als meest recente jaar waarover cijfers beschikbaar zijn. Voor 2014 zijn 97-99% van de beschikkingen definitief vastgesteld, terwijl dit over 2015 nog varieert van 75-87%.
Wat betreft hoge terugvorderingen zijn er bij de huurtoeslag minder hoge terugvorderingen in 2014 ten opzichte van 2008. Bij de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget zien we een lichte stijging in hoge terugvorderingen (€ 1000- € 4999). Het aantal lagere terugvorderingen (€ 1- € 999) is voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag gedaald.

5.4.1 Terugvorderingen bij het kindgebonden budget

Figuur 11 toont de terugvorderingen bij de kindgebonden budget in 2008 en 2014.
Figuur 11 beschrijft de verdeling van terugvorderingen voor kinderopvangtoeslag over verschillende categorieën op twee eikmomenten, 2008 en 2014. De percentages zijn percentages van de totale kindgebondenbudget-uitbetalingen. Een percentage van 9,1% voor de categorie €1- € 99 betekent dat 9,1% van de ontvangers van kinderopvangtoeslag voor het toeslagjaar 2008 te maken kregen met een terugvordering tussen de €1- € 99. De percentages voor de verschillende categorieën tellen (verticaal) op tot het totale percentage toeslagontvangers dat voor dat toeslagjaar een terugvordering moest betalen. In 2008 komt dat percentage uit op 42%. De figuren in de volgende paragrafen (figuren 12-14) volgen deze systematiek.

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

Figuur 11: Terugvorderingen kindgebonden budget 2008 en 2014
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Het aandeel terugvorderingen bij het kindgebonden budget is gedaald van 42% in 2008 naar 28% in 2014. Het aandeel vorderingen tussen de € 100- € 999 is bijna gehalveerd. Er zijn wel 37.184 (+3,6%) hoge vorderingen bijgekomen tussen de € 1000- € 4999.

5.4.2 Terugvorderingen bij de zorgtoeslag

Figuur 12 toont de terugvorderingen bij de zorgtoeslag in 2008 en 2014.

terugvordering	**2008**		**2014**	
€ 1 tot € 99	564.385	10,1%	388.796	6,9%
€ 100 - € 499	977.062	17,5%	605.213	10,8%
€ 500 - € 999	282.955	5,1%	284.830	5,1%

€ 1000 - € 4999	46.096	0,8%	68.123	1,2%
>= € 5000	-	0,0%	-	0,0%
totaal terugvordering zorg	1.870.498	33%	1.346.962	24%
% definitief	99,5%		97,40%	

Figuur 12: Terugvorderingen zorgtoeslag 2008 en 2014
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Het aandeel terugvorderingen bij de zorgtoeslag is over 2008-2014 gedaald van 33% naar 24%. Vooral de lagere terugvorderingen zijn gedaald: de categorieën €1-99 en €100- € 499 zijn met respectievelijk 31% en 38% afgenomen. Het aantal hoge terugvorderingen tussen €1000- € 4999 is gestegen. Nog altijd moeten in 2014 68.123 personen tussen de €1000 en €4999 terugbetalen en 284.830 tussen de €500 en €999.

5.4.3 *Terugvorderingen bij de kinderopvangtoeslag*

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

Figuur 13: Terugvorderingen kinderopvangtoeslag 2008 en 2014
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

In het totale percentage terugvorderingen bij kinderopvangtoeslag zit weinig ontwikkeling, dit gaat in de evaluatieperiode van 40% naar 39%. In de hoogste terugvorderingen zit een lichte stijging. Waar in 2008 nog in 3031 gevallen meer dan € 5000 kinderopvangtoeslag moest worden teruggevorderd, kwam dat in 2014 4196 keer voor: een stijging in deze categorie van 38%[63]. Ook bedragen tussen €1000- € 4999 kwamen vaker voor: van 25.282 keer in 2008 naar 29.346 keer in 2015, een stijging van 16%.

5.4.4 *Terugvorderingen bij de huurtoeslag*

Figuur 14 beschrijft de terugvorderingen bij de huurtoeslag in 2008 en 2014.

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

Figuur 14: Terugvorderingen huurtoeslag 2008 en 2015
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

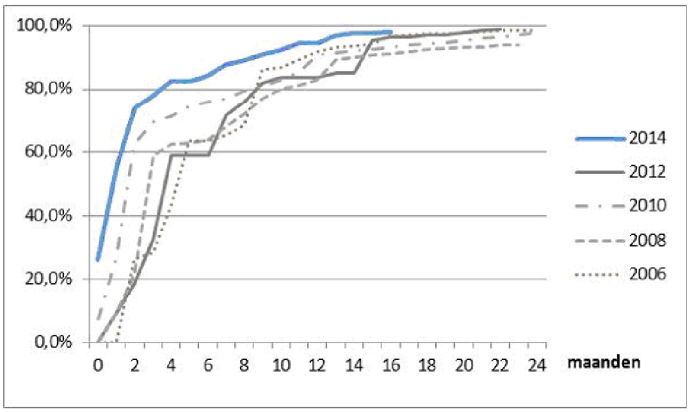
[63] De procentuele verandering binnen de categorieën is als volgt berekend: (aantal ontvangers in 2014 dat in de categorie valt - dit aantal in 2008)/aantal in 2014.

Het aandeel terugvorderingen bij de huurtoeslag daalt van 32% in 2008 naar 26% in 2014. Het aandeel terugvorderingen van € 1 tot € 99 is vrijwel verdubbeld, maar hoge terugvorderingen (€ 1000- € 4999) komen minder voor: dit aantal nam met 23% af. Het aandeel hoge terugvorderingen is echter in 2014 nog steeds relatief hoog in vergelijking met andere toeslagen.

5.5 Hoe snel wordt de toekenning definitief vastgesteld?

5.5.1 Ontwikkelingen in snelheid definitief toekennen

Om de tegemoetkoming van het Rijk zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de draagkracht van de burger is het, los van een zo gering mogelijk verschil tussen het voorschot en de definitieve betaling, van belang dat eventuele verrekeningen zo snel mogelijk volgend op het voorschot plaatsvinden. Figuur 15 laat zien dat een steeds groter percentage van de toeslagbeschikkingen in een steeds kortere tijd (minder maanden) volgend op 1 juli van het jaar na het toeslagjaar wordt vastgesteld.



Figuur 15: percentage van toekenningen dat definitief is vastgesteld afgezet tegen maanden volgend op 1 juli t+1[64]
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

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

5.5.2 Dwangsomregeling

Wat ook een rol heeft gespeeld bij het versnellen van het proces van definitief toekennen is de invoering van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

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

(op 1 oktober 2009)[65]. Op grond van de dwangsomregeling moet een bestuursorgaan een dwangsom betalen als het niet binnen de geldende wettelijke beslistermijn beslist op een aanvraag van een belanghebbende om een beschikking. Omdat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is op de Awir geldt de dwangsomregeling in beginsel ook voor beschikkingen op aanvraag van Belastingdienst/Toeslagen[66]. Via de Wet toepassing dwangsomregeling toeslagen is een van de Awb afwijkende dwangsomregeling in de Awir opgenomen voor de definitieve toekenningen en beslissingen op bezwaarschriften tegen definitieve toekenningen. Op voorschotbeschikkingen is geen dwangsomregeling van toepassing.

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

Figuur 16: Dwangsomregeling
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

5.6 Toezicht en fraudebestrijding

5.6.1 Nieuwe mogelijkheden voor toezicht en fraudebestrijding

Om te bewaken dat de hoogte van de uitgekeerde toeslagen *juist* is moet Belastingdienst/Toeslagen ook controleren of er frauduleuze aanvragen zijn gedaan en hier adequaat tegen optreden. Het toeslagensysteem is erop gericht burgers op een laagdrempelige manier in de actualiteit tegemoetkomingen in bepaalde kosten te geven. Burgers kunnen aanvragen doen voor feiten die zich heel recent hebben voorgedaan of in de toekomst nog moeten voordoen. Belastingdienst/Toeslagen beschikt ten tijde van de aanvraag nog niet altijd over contra-informatie waarmee alle onderliggende feiten op het moment van de aanvraag kunnen worden gevalideerd. De Awir bepaalt daarom dat Belastingdienst/Toeslagen een voorschot verleent tot het bedrag waarop de tegemoetkoming vermoedelijk zal worden vastgesteld.
Enige tijd later, wanneer de contra-informatie binnen is gekomen, stelt Belastingdienst/Toeslagen definitief vast op welk toeslagbedrag de burger recht heeft. Dan blijkt of de hoogte van het voorschot terecht was.

In het voorjaar van 2013 ontstond veel commotie over de zogenoemde Bulgarenfraude waarin criminelen misbruik maakten van dit in hoge mate op vertrouwen in de burger gebaseerde toeslagensysteem door inwoners van Bulgarije naar Nederland te halen om fraude te kunnen plegen. Deze personen schreven zich in in de gemeentelijke basisadministratie, ontvingen een burgerservicenummer en openden een bankrekening. Vervolgens werden toeslagen aangevraagd waar zij geen recht op hadden. De toeslagvoorschotten, waarvan de Belastingdienst pas enige tijd later kon vaststellen dat ze onterecht waren uitbetaald, konden niet in alle gevallen teruggevorderd worden bij de ontvangers. Dit fraudefenomeen was de aanleiding voor de invoering van een aantal maatregelen in de Awir gericht op fraudebestrijding en beter toezicht aan de poort. Deze maatregelen voorzien vooral

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

in een betere controle van aanvragen van toeslagen en bieden mogelijkheden pas na strengere controle voorschotten uit te betalen.

Op 1 december 2013 is in dat kader de eenbankrekeningmaatregel ingevoerd. Deze maatregel was gericht op het tegengaan van identiteitsfraude bij het aanvragen van toeslagen[67]. Als gevolg van de maatregel worden toeslagen alleen nog maar, enkele specifieke uitzonderingen daargelaten, op een bankrekening uitbetaald die (mede) op naam staat van de rechthebbende zelf.
De wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit, in werking sinds 1 januari 2014, bevat nog meer maatregelen voor de aanpak van fraude met toeslagen. Het gaat hier met name om verruimde mogelijkheden om bij aanvragen met een verhoogd frauderisico extra tijd te nemen deze te controleren en pas na een extra controle over te gaan tot uitbetaling.
Deze maatregelen gericht op controle en fraudebestrijding betreffen:

- verlenging beslistermijn vanwege extra controle bij verhoogd frauderisico[68];
- geen voorschot bij onvoldoende gegevens over de aanvrager;
- opschorting van uitbetaling bij twijfel over adres;
- geen voorschot bij een verhoogd frauderisico.

Daarnaast is het boete-instrumentarium versterkt:

- uitbreiding van de reikwijdte van de bestuurlijke boete[69].

Ten slotte is ook het invorderingsinstrumentarium versterkt:

- uitbreiden van aansprakelijke personen naar iedere derde die kan beschikken over een bankrekening waarop een te hoog bedrag aan verleend voorschot of toegekende toeslag is uitbetaald;
- aansprakelijkheid van de medebewoner aansprakelijk voor een terug te vorderen bedrag aan huurtoeslag.

5.6.2 *De Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit in de praktijk*[70]

i) Toepassing controlemogelijkheden

Sinds de invoering van het nieuwe automatiseringssysteem TVS wordt het toezicht op aanvragen en wijzigingen voor een groot deel massaal en geautomatiseerd gedaan. Als een aanvraag of wijziging 'scoort' op een risico-indicator wordt het voorschot niet uitbetaald of wordt er eerst nadere informatie opgevraagd bij de aanvrager. Specifieke risico-indicatoren voor aanvragen en wijzigingen na invoering van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit zijn: onbekende aanvragers en aanvragers met een verhoogd risico[71]. De extra controle zorgt regelmatig voor een lager voorschot op de toeslag, waardoor minder uitbetaald wordt en later ook minder teruggevorderd hoeft te worden. Correcties naar aanleiding van 'verhoogd risico' bij de kinderopvangtoeslag leiden zowel relatief als absoluut tot het hoogste bedrag aan voorkomen uitbetalingen. Figuur 17 toont hoeveel beschikkingen in 2014-

[67] Deze maatregel beoogde ook fraude bij de inkomstenbelasting tegen te gaan.
[68] Het gaat hierbij om risico's die alleen blijken als groepen van aanvragen of mutaties onderling vergeleken worden of wanneer het gedrag van de aanvrager in beschouwing genomen wordt (subjectgericht toezicht).
[69] Ook de doen-pleger, uitlokker en medeplichtige kunnen – naast de pleger en medepleger- met een bestuurlijke sanctie worden beboet.
[70] Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op paragraaf 5.3. Toezicht en fraudebestrijding uit de Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015. Belastingdienst (2016).
[71] Het gaat hierbij om risico's die alleen blijken als groepen van aanvragen of mutaties onderling vergeleken worden of wanneer het gedrag van de aanvrager in beschouwing genomen wordt (subjectgericht toezicht).

2016 zijn beoordeeld op de risico-indicatoren 'verhoogd risico' en 'onbekende aanvragen' en hoeveel van de beoordelingen leidde tot een correctie van het toeslagrecht of de hoogte van het voorschot of de toeslag. Deze tabel bevat ook het aspect controle naar status zorgverzekerd (die geen deel uitmaakte van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit).

Jaar 2014		*beoordeeld*	*correcties*	*hitrate*
	verhoogd risico	27.200	19.900	73%
	onbekende aanvragers	18.000	5.500	31%
	status zorgverzekerd	103.000	60.200	pm
	subtotaal	148.200	85.600	
Jaar 2015		*beoordeeld*	*correcties*	*hitrate*
	verhoogd risico	32.800	24.000	73%
	onbekende aanvragers	16.800	6.200	37%
	status zorgverzekerd	41.300	31.600	pm
	subtotaal	90.900	61.800	
Jaar 2016		*beoordeeld*	*correcties*	*hitrate*
	verhoogd risico	36.200	24.800	69%
	onbekende aanvragers	17.000	5.300	31%
	status zorgverzekerd	52.700	41.200	pm
	subtotaal	105.900	71.300	

Figuur 17: Fraudemaatregelen
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

ii) Toepassing van het uitgebreide boete- en invorderingsinstrumentarium

Toepassing van de uitbreiding van de reikwijdte van de bestuurlijke boete
De eerste vergrijpboetes zijn opgelegd in het laatste kwartaal van 2015. Daarvoor werd vaker het strafrecht ingezet omdat toen veelal sprake was van een hoog nadeel en het drempelbedrag voor inzet van het strafrecht werd gehaald, waardoor inzet van het strafrecht in principe verplicht werd. Door de verbetering van toezicht, door risicoclassificatie, door het meer in de actualiteit werken en de aanpassingen in de regelgeving met betrekking tot de vergrijpboetes is het nadeel voor toeslagen steeds lager geworden waardoor nu in gevallen die eerst strafrechtelijk werden afgedaan de keuze kan worden gemaakt voor een vergrijpboete.
In 2015 bedroeg het aantal vergrijpboetes 4. In 2016 zijn door Belastingdienst/Toeslagen tot dusver 78 vergrijpboetes opgelegd. Er zijn tot nu toe geen boetes opgelegd vanuit de uitgebreide reikwijdte van het daderbegrip met het doen plegen, uitlokken en medeplegen. Dit komt omdat voor deze overtredingen in eerste instantie de focus op het strafrecht lag, mede omdat de regelgeving ten aanzien van deze overtreders nog niet de mogelijkheid bood een vergrijpboete op te leggen.
In aansluiting op het vaker opleggen van een vergrijpboete kan de stap worden gemaakt om ook de doen plegers, uitlokkers en medeplichtigen te gaan beboeten. Dit vereist wel extra kennis bij de medewerkers van Belastingdienst/Toeslagen en kennis van feiten en omstandigheden om een persoon te kunnen kwalificeren als een doen pleger, uitlokker of medeplichtige.
Dit is informatie die veelal pas in de opsporingsfase wordt verkregen.
Sinds 2012 legt Belastingdienst/Toeslagen verzuimboetes op. Figuur 18 toont waarschuwingen, verzuim- en vergrijpboetes in 2012-2015. Burgers kunnen een verzuimboete krijgen als zij niet of niet binnen 4 weken een wijziging doorgeven aan Belastingdienst/Toeslagen of niet of te laat reageren op een verzoek om informatie.

In 2012 zijn 49 boetes[72] opgelegd, in 2013-2015 lag dit aantal aanzienlijk hoger.

Waarschuwingen
In 2013 heeft Belastingdienst/Toeslagen waarschuwingsbrieven verstuurd (zie figuur 18). Waarschuwingsbrieven hebben als doel de burger te attenderen op hun (verzaakte) plicht om Belastingdienst/Toeslagen juist, volledig en tijdig te informeren, en aan te geven dat bij herhaling een boete zal worden opgelegd. Belastingdienst/Toeslagen heeft geconstateerd dat burgers die een waarschuwingsbrief hebben gekregen hun gedrag verbeteren. Burgers die bijvoorbeeld voor de kinderopvangtoeslag een waarschuwingsbrief hebben gekregen omdat zij geen informatie hebben aangeleverd reageren na een brief wel op verzoeken tot informatie. In 2014 en 2015 heeft Belastingdienst/Toeslagen geen afzonderlijke waarschuwingsbrieven meer verstuurd, maar is een vergelijkbare boodschap opgenomen in de stopbrieven die zijn verstuurd aan burgers van wie het voorschot niet meer automatisch worden gecontinueerd. Een concreet voorbeeld hiervan zijn de inkomensbrieven naar mensen met een structureel te hoog inkomen voor een toeslag.

		2012	2013	2014	2015
Waarschuwingen					
aantal	x 1	0	22.270	-	-
Verzuimboetes					
aantal	x1	49	1.257	4.191	1.344
bedrag	x €1000	**	1.589	2.010	613
Vergrijpboetes					
aantal	x 1	0	0	0	4*
bedrag	x €1000	0	0	0	51

Figuur 18: Waarschuwingen, verzuim- en vergrijpboetes 2012-2015
Bron: Beleidsdoorlichting Toeslagen 2012-2015

*In 2016 zijn tot aan december 2016 78 vergrijpboetes opgelegd.
** In 2012 zijn 49 verzuimboetes opgelegd met een gemiddeld bedrag van € 1000.

Toepassingen van uitbreiding van het invorderingsinstrumentarium

De aansprakelijkheid van de derde die kan beschikken over de bankrekening waarop een toeslag is uitbetaald heeft Belastingdienst/Toeslagen tot nu toe in 2 dossiers toegepast.

5.1.3 *Controle op wereldinkomen*

In de Awir is opgenomen dat 'Niet in Nederland belastbaar inkomen' (NINBI, ook wel wereldinkomen genoemd) ook wordt gerekend tot het toetsingsinkomen bij het vaststellen van de recht op en de hoogte van toeslagen.
Personen of hun partners hebben NINBI als zij niet in Nederland wonen en bijvoorbeeld in het buitenland werken voor een buitenlandse werkgever, of als zij in het buitenland hebben gewerkt en nu pensioen krijgen van een buitenlandse werkgever of als zij vrijgesteld inkomen hebben uit werkzaamheden bij een internationale organisatie. Hiervoor moeten toeslaggebruikers een 'opgaaf wereldinkomen' invullen. In de praktijk loopt Belastingdienst/Toeslagen ertegenaan dat de controle op NINBI moeilijker is dan controle op binnenlands inkomen.

[72] Kamerstukken 2014/15, 31 066, nr. 234.

6 Conclusies

Conclusies

Meer transparante regelgeving door harmonisering?

De Awir heeft bij invoering in 2005 harmonisatie gebracht tussen een aantal inkomensafhankelijke regelingen. De beoogde verdere harmonisering tussen inkomensafhankelijke regelingen heeft sindsdien echter zeer beperkt plaatsgevonden.

Uitgangspunt van de Awir was dat de kaderwet een steeds groter bereik zou krijgen: steeds meer inkomensafhankelijke regelingen zouden dan gebruikmaken van een geharmoniseerd begrippenkader en uitvoeringsregels. In de evaluatieperiode is het bereik van de Awir iets vergroot door een verruimde werking van het kindgebonden budget. Daarnaast is het financiële belang van de regelingen die onder de Awir vallen gegroeid: het bedrag dat jaarlijks in toeslagen wordt uitgekeerd is gegroeid van € 8,2 miljard in 2008 tot € 11,7 miljard in 2016. Uitvoering van het voornemen om voor de kinderopvang over te gaan op directe financiering en het hiermee verdwijnen van de kinderopvangtoeslag zal het bereik van de Awir echter juist verkleinen. De voordelen van één uitvoeringsloket voor toeslagen (zie hoofdstuk 4) worden hiermee ook kleiner. Er zijn geen voornemens om andere bestaande of nieuwe regelingen onder het Awir-kader te voegen.
Ook beoogde de Awir dat de afwijkingen binnen de Awir-regelingen, waarvoor bij invoering werd gekozen ze te behouden, op korte termijn zouden worden weggenomen. De meeste afwijkingen binnen Awir-regelingen zitten in de huurtoeslag en zijn overgenomen uit de voormalige huursubsidie. Deze afwijkingen zijn niet gereduceerd sinds 2009. Het IBO Sociale Huur (2016) bevat aanbevelingen om deze uitzonderingen weg te nemen. Hoewel het IBO constateert dat de doelmatigheidswinst van het wegnemen van deze afwijkingen relatief beperkt zal zijn zou dit volgens het rapport wel bijdragen aan een voor burgers meer inzichtelijke regeling en een minder foutgevoelige uitvoering. In een kabinetsreactie wordt deze aanbeveling onderschreven.

Wel zijn in de evaluatieperiode een aantal vereenvoudigingen binnen het Awir-begrippenkader doorgevoerd: het nieuwe partnerbegrip en de vereenvoudiging van huurtoeslag. Dit droeg echter niet bij aan verdere harmonisering tussen inkomensafhankelijke regelingen – het bracht geen nieuwe regelingen onder de Awir en verminderde geen onderlinge afwijkingen.

Samenvattend kan gesteld worden dat er in de periode 2009-2016 geen wezenlijke vervolgstappen zijn gezet richting harmonisatie van basisbegrippen en uitvoeringsregels van inkomensafhankelijke regelingen zoals gedefinieerd in de Awir.

Meer klantvriendelijke en doelmatige uitvoering door een uitvoeringsloket?

Het laten uitvoeren van alle toeslagen door één uitvoeringsorganisatie heeft de klantvriendelijkheid bevorderd, met name dankzij significante verbeteringen in het toeslagenproces die tussen 2009 en 2016 zijn doorgevoerd.

Het merendeel van de circa 6 miljoen toeslaggebruikers ondervindt geen problemen bij het toeslagproces. Een klein aandeel gebruikers ervaart echter wel problemen en dient een klacht in (circa 7000 jaarlijks, oftewel 0,1% van de toeslagpopulatie). Deze klachten betreffen het traag of niet reageren op aanvragen en wijzigingsverzoeken, het niet nakomen van toezeggingen over klachten, lange wachttijd voor definitieve toekenningen en overschrijding van de wettelijke termijn voor afhandeling van bezwaarschriften. Met name de wachttijd voor definitieve toekenningen is in de evaluatieperiode aanzienlijk teruggedrongen.

Wat betreft het verminderen van niet-gebruik van Awir-regelingen is het uitgangspunt van de overheid dat burgers zelf inschatten en beslissen of zij inkomensondersteuning nodig hebben en daarvoor in aanmerking komen. De overheid zet wel in het algemeen in op communicatie om burgers bewust te maken van het bestaan van toeslagen en biedt ondersteuning aan burgers om de afweging te maken wel of geen toeslagen aan te vragen.
Het clusteren van de uitvoering bij één uitvoeringsorganisatie zou ook een beter inzicht in de armoedeval mogelijk maken. SZW ontvangt gegevens over toeslagen via het CBS. Het is niet bekend of winst te behalen is door verdere gegevensuitwisseling van toeslaggegevens aan SZW.

Betere aansluiting op draagkracht burger door gebruik actuele inkomen?

Er zijn voor- en nadelen met het werken met het actuele in plaats van met het vastgestelde inkomen over een eerder jaar. Voordelen zijn: mensen die een inkomensdaling hebben hoeven niet meer lang te wachten op een hogere toeslag en mensen die een inkomensstijging doormaken kunnen dit tijdig doorgeven zodat zij niet achteraf geld hoeven terug te betalen. Een belangrijk nadeel van het werken met het actuele in plaats van met het vastgestelde inkomen over een eerder jaar zijn terug- en nabetalingen die volgen op voorschotten. Hoe storend terug- en betalingen zijn voor burgers en de uitvoering hangt af van i) hoe groot het verschil is tussen het voorschot en de definitieve toekenning ii) hoe lang de burger moet wachten tot de toekenning definitief is vastgesteld.

Qua doorlooptijd is er een verbetering opgetreden. De tijd tussen het voorschot en de definitieve toekenning is sterk afgenomen over de evaluatieperiode. Voordat 100% van de toeslagbeschikkingen definitief waren vastgesteld duurde het in de periode 2006-2012 24 maanden, terwijl dit in 2014 bijna gehalveerd is tot 14 maanden.
Ook in 2009-2014 krijgt een deel van de toeslaggebruikers te maken met terug- of nabetalingen, ondanks de inzet van Belastingdienst/Toeslagen om de inkomensschattingen en informatie over andere grondslagen te verbeteren. Burgers blijken nog steeds beperkt zelf wijzigingen in inkomen en andere grondslagen door te geven. Wel hoeven steeds minder burgers een terugbetaling te doen. Daarentegen ontvangt een groeiend percentage burgers een nabetaling. Deze ontwikkelingen zijn mede het gevolg van een uitvoering die sinds fraude-incidenten in 2013 meer risicogericht is.

Een nadere analyse op terugvorderingen laat het volgende zien:

- Het algemene percentage terugbetalingen is voor alle toeslagen gedaald: bij de huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebondenbudget is deze daling substantieel, bij de kinderopvangtoeslag beperkt (van 40% tot 39%).

- Bij de huurtoeslag zijn er minder hoge terugvorderingen in 2014 ten opzichte van 2008.
- Bij de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget is er juist een lichte stijging in hoge terugvorderingen (€ 1000-4999).
- Het aantal lagere terugvorderingen (€1-999) is voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag gedaald.

Gebruikmakende van mogelijkheden uit de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit wordt er nu scherper dan voorheen gecontroleerd op frauderisico's. Sinds 2012 legt Belastingdienst/Toeslagen verzuimboetes op. In 2012 zijn 49 boetes[73] opgelegd, in 2013-2015 lag dit aantal aanzienlijk hoger. Tot 2015 legde Belastingdienst/Toeslagen geen vergrijpboetes op. Het aantal opgelegde vergrijpboetes is inmiddels gestegen van 4 in 2015 tot 78 in 2016.

Samenvattend

Uitgangspunt van de Awir was dat de kaderwet een steeds groter bereik zou krijgen en dat afwijkingen binnen Awir-regelingen op korte termijn zouden worden weggenomen. Over de periode 2009-2016 bezien kan echter gesteld worden dat er geen wezenlijke stappen zijn gezet richting harmonisatie. Wel zijn een aantal vereenvoudigingen binnen het Awir-begrippenkader doorgevoerd.

Het laten uitvoeren van alle toeslagen door één uitvoeringsorganisatie heeft de klantvriendelijkheid voor toeslaggebruikers verbeterd. Wat betreft het verminderen van niet-gebruik ligt de keuze voor aanvraag bij de burger. De overheid zet in op communicatie en ondersteuning aan burgers omtrent de keuze voor aanvraag. Omtrent het in kaar brengen van de armoedeval zou onderzocht kunnen worden of er winst te behalen is door verdere uitwisseling van toeslaggegevens met SZW.

De tijd tussen het voorschot en de definitieve vaststelling is over de evaluatieperiode verminderd. Het percentage toeslaggebruikers dat een terugbetaling moet doen is voor alle toeslagen (hoewel bij kinderopvangtoeslag slechts van 40% tot 39%) verminderd en het percentage nabetalingen gestegen. De verlaging van het percentage terugvorderingen doet zich met name voor bij de lagere terugvorderingen (<500). De hogere terugvorderingen zijn, met uitzondering van de huurtoeslag, juist licht gestegen. Burgers blijken nog steeds beperkt zelf wijzigingen door te voeren. De inzet van de Belastingdienst/Toeslagen om inkomensschattingen te verbeteren lijkt wel effect te hebben gehad op lage terugvorderingen, maar voor hoge terugvorderingen is er nog geen verbetering opgetreden. Sinds berekeningsjaar 2016 kijkt Belastingdienst/Toeslagen jaarlijks gekeken of er actuelere en betrouwbaardere inkomensgegevens beschikbaar zijn dan het oorspronkelijke 'aanvraaginkomen'. Of deze manier van werken de verschillen tussen voorschotten en definitieve toekenningen verkleint is nog niet in deze evaluatie aantoonbaar, omdat het proces van definitieve toekenningen over 2016 pas in 2017 van start gaat.

Belastingdienst/Toeslagen controleert nu scherper dan voorheen op frauderisico's. Vanaf 2012 legt Belastingdienst/Toeslagen verzuimboetes op, in 2015 is ook gestart met het opleggen van vergrijpboetes.

Bijlage I: Overzicht belangrijkste wetswijzigingen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen 2009-2016

[73] TK 2014/15, 31 066, nr. 234.

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