



Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Ministerie van Financiën

T.a.v.
postbus 20201
2500 EE Den Haag

Cc: Financieel Economische Zaken

Datum **29 JUN 2018**
Betreft Instellen werkgroep en secretariaat IBO toeslagen

Inspectie der Rijksfinanciën

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

T
F
@minfin.nl

Ons kenmerk

2018-0000103524

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

2

Geachte

De ministerraad heeft op 26 april 2018 besloten om een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar toeslagen in te stellen. Ten behoeve van dit onderzoek wordt een werkgroep aangesteld die belast is met het uitvoeren van de taakopdracht (zie bijlage).

Werkgroepleden

In de taakopdracht is aangegeven dat vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën (2), SZW (2), BZK, VWS, EZK en AZ deelnemen in de werkgroep van het IBO toeslagen. Graag verzoek ik u uiterlijk vrijdag 13 juli 2018 door te geven welke twee vertegenwoordigers (op directeursniveau) en welke plaatsvervangers vanuit uw ministerie zitting nemen in de werkgroep.

Secretariaat

Het secretariaat van het IBO wordt gevoerd door Financiën (II) en de beleidsmatig meest betrokken departementen, in dit geval Financiën (I) en SZW. Ik verzoek u daarom om uiterlijk vrijdag 13 juli 2018 een secretaris en een plaatsvervanger aan te wijzen. De gewenste competenties voor het secretariaat worden beschreven in bijlage 2. Van de secretaris van het beleidsmatig meest betrokken departement verwacht ik een zeer goede aansluiting op het betreffende beleidsterrein.

U kunt de naam, functie en contactgegevens van de departementale vertegenwoordiger in de werkgroep, diens plaatsvervanger en de secretarissen doorgeven aan het Bureau Strategische Analyse van de Inspectie der Rijksfinanciën (@minfin.nl en @minfin.nl).

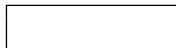
Apart vraag ik uw aandacht voor de geldende afspraken over de verdeling van eventuele kosten. De kosten van externe deskundigen en/of instituten worden gedragen door de beleidsmatig meest betrokken departementen en het ministerie van Financiën tezamen, tenzij hierover in de taakopdracht andere afspraken zijn

gemaakt. Na afronding van het onderzoek zullen de desbetreffende kosten met uw departement worden verrekend.

Inspectie der Rijksfinanciën

Ons kenmerk
2018-0000103524

Met vriendelijke groet,



Taakopdracht IBO Toeslagen

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

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

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

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

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

Doel van dit IBO is om in twee deelonderzoeken te kijken naar mogelijke verbeteringen. Het eerste deelonderzoek richt zich op verbetermogelijkheden die op de korte termijn (deze kabinetsperiode) binnen het huidige stelsel in gang gezet kunnen worden. Het gaat in dit onderzoek om het verkennen van maatregelen die gericht zijn op het beter faciliteren van burgers, op het verder terugbrengen van terugvorderingen en nabetalingen in aantal en hoogte daarvan, en het sneller waarnemen van veranderingen in de persoonlijke omstandigheden van burgers. Het tweede deelonderzoek heeft een bredere scope en richt zich op verbetermogelijkheden voor de lange termijn (na deze kabinetsperiode). In dit deelonderzoek zal onder meer worden gekeken naar het afschaffen van toeslagen en de mogelijkheid van compensatie binnen bijvoorbeeld de fiscaliteit, andere inkomensafhankelijke regelingen c.q. de stelsels van wonen, zorg en kinderen. Dit IBO neemt het stelsel van gereguleerde marktwerking in de Zvw als gegeven.

In dit deelonderzoek worden dus voor de termijn na deze kabinetsperiode varianten uitgewerkt die een herziening van het stelsel met zich meebrengen.

Organisatie van het onderzoek

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

Deelonderzoek 1: verbeteringen binnen huidige stelsel van toeslagen

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

De kwetsbaarheid van het toeslagenstelsel is dat het (deels) afhankelijk is van inschattingen van burgers over hun inkomen en het tijdig doorgeven van wijzigingen die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag. Het beroep dat dit stelsel doet op acties van burgers zelf blijkt soms problematisch. De verwachting ten aanzien van de zelfredzaamheid van burgers is niet voor alle toeslagontvangers realistisch. De WRR heeft daar in een recent onderzoek ook op gewezen. Het aandeel toeslaggebruikers dat uit eigen beweging mutaties doorgeeft is al jaren naar schatting stabiel rond de 10%. Voorts ontvangen in de huidige systematiek de lagere inkomens hogere toeslagen. Bij terugvorderingen leidt dit automatisch tot hogere terugvorderingen. Een aantal maatregelen om bijvoorbeeld inkomensschattingen minder afhankelijk te maken van de burger, gerichte attendering voor bepaalde doelgroepen en ontwikkeling naar meer toezicht vooraf heeft positieve invloed gehad op het aantal en de omvang van de nabetalingen en terugvorderingen (zie ook de 2^e evaluatie Awir). Desondanks is het zo dat gemiddeld 27% per toeslag, een deel van het voorschot terug moet betalen; bij de kinderopvangtoeslag is sprake van een terugvorderingpercentage van 40%. Om die reden moet het aantal en de omvang verder worden teruggedrongen.

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

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

Opdracht aan werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd de volgende dingen te onderzoeken:

1. Wat zijn de oorzaken voor terugvorderingen bij de verschillende toeslagen? In hoeverre worden

terugvorderingen veroorzaakt door niet doorgeven van inkomenswijzigingen, veranderingen in de huishoudsituatie of door andere factoren? Hoe verhoudt dit zich tot terugvorderingen veroorzaakt door andere factoren? Welk deel van de terugvorderingen wordt door toeslagontvangers als problematisch ervaren?

2. Zijn er specifieke groepen toeslagontvangers aan te wijzen die in grote mate te maken krijgen met hoge terugvorderingen? In hoeverre verschilt dit voor de vier toeslagen?

3. In hoeverre wordt de doelgroep volledig bereikt? Wat is de omvang van niet-gebruik van toeslagen en welke aanleidingen zijn hiervoor aan te wijzen? Wat kunnen beleidsdepartementen en de uitvoering doen om goed gebruik van toeslagen te stimuleren?

4. Welke beleidsalternatieven zijn er om de toeslagensystematiek aan te passen zodat deze doeltreffender en doelmatiger is? (In ieder geval gaat om het verminderen van de hoogte van het aantal terugvorderingen en het beter aansluiten bij het doenvermogen van burgers) Hierbij wordt in ieder geval de volgende twee opties geanalyseerd: werken met een vastgesteld inkomen uit het verleden (t-2) en het uitbetalen van een deel (zoals 90% van het voorschot), waarbij gebruik gemaakt kan worden van eerder onderzoek dat hier naar is gedaan. Ook kan er gekeken worden naar de voorstellen die gedaan zijn in het rapport 'harmonisatie inkomensbegrippen'.

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

Beleidsvarianten

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

Deelrapport 2 stelselwijziging

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

Door de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, de brede heroverwegingen en eerdere IBO's zijn er opties verkend om het toeslagensstelsel te herzien. Zo is in de brede heroverweging onder andere gekeken naar het afschaffen en anders vormgeven van de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. En zo heeft in 2013 de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen gekeken naar de introductie van een huishoudentoeslag. Hierbij

was voorgesteld om de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslag tot een huishoudentoeslag om te vormen. Dit bleek uiteindelijk in de uitwerking van dit voorstel door het toenmalige kabinet niet haalbaar te zijn. In 2016 zijn in de IBO 'sociale huur' aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de budgettaire beheersbaarheid van de uitgaven huurtoeslag en denkrichtingen voor een andere inrichting van dit stelsel verkend.

Opdracht aan werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd meerdere varianten uit te werken die een herziening van het stelsel met zich meebrengen. Hierbij wordt in ieder geval gekeken naar:

1. Kunnen toeslagen (deels) opgevangen worden binnen het instrumentarium van inkomstenbelasting en inkomensondersteuning, binnen de stelsels rond wonen, zorg, kinderen of via (gedeeltelijke) overheveling naar medeoverheden? Wat zijn de verschillende opties om toeslagen af te schaffen? In hoeverre zijn verschillende maatregelen nodig voor verschillende toeslagen en hoe verhoudt dat zich tot het uitgangspunt van harmonisatie en tot de doeltreffendheid en doelmatigheid? Neem hierbij ook de governancestructuur in acht.
2. Voor alle varianten wordt in beeld gebracht: het gemak voor de burger, het verbeteren van de inkomenszekerheid en werkgelegenheidseffecten (marginale druk/armoedeval), vereenvoudiging van de uitvoering, de effecten op het aantal en hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen, de vermindering van het niet gebruik en de budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten). Bij de beleidsvarianten wordt ook gekeken naar de uitvoerbaarheid. De beleidsalternatieven dragen bij aan het verminderen van de schuldenproblematiek.

Beleidsvarianten

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

Bijlage 2. Rol en benodigde competenties van het secretariaat

Het secretariaat van een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) wordt gevoerd door een secretaris vanuit Financiën en een secretaris vanuit het meest betrokken vakdepartement. Het secretariaat heeft een onafhankelijke rol in die zin dat de leden ervan in hun rol niet gebonden zijn aan bestaande wetgeving, het regeerakkoord, kabinetsbeleid of ministerieel beleid van het afkomstige departement. Zij zijn samen met de voorzitter van de werkgroep verantwoordelijk voor het uitvoeren van het IBO.

Rol:

- Het werkgroepsecretariaat bereidt de vergaderingen voor, in overleg met de voorzitter.
 - Deze werkzaamheden kunnen bestaan uit: het schrijven van inhoudelijke stukken, het organiseren van expertbijeenkomsten, het begeleiden van extern onderzoek, het uitwerken van beleidsopties en zorg dragen voor de doorrekening daarvan, of het verwerken van input van de werkgroepleden in het rapport.
- Het werkgroepsecretariaat legt in verslagen/besluitenlijsten vast welke afspraken er gemaakt zijn in de werkgroepvergaderingen.
- Het werkgroepsecretariaat is, samen met de voorzitter, verantwoordelijk voor de naleving van de procedurele richtlijnen.

Werklast:

De werklast voor elke secretaris bedraagt ongeveer 0,7 tot 1 fte, gedurende een periode van ongeveer 9 maanden (soms langer of korter, afhankelijk van de taakopdracht van het IBO).

Competenties:

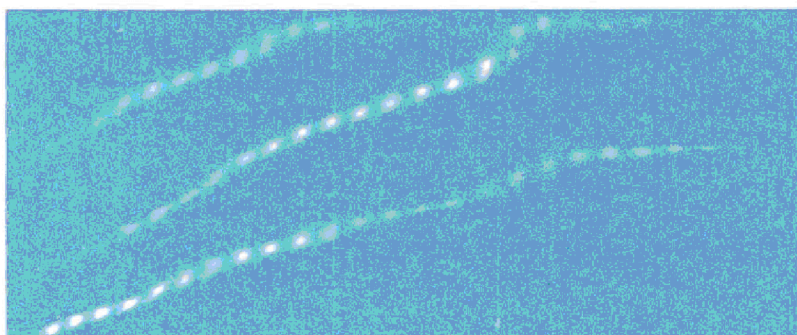
De gevraagde competenties voor het uitoefenen van de rol van secretaris liggen op het niveau van senior of coördinerend beleidsmedewerker (of plaatsvervangend hoofd).

Specifiek worden de volgende competenties gevraagd:

- *Plannen, organiseren en coördineren*: effectief kunnen plannen en organiseren van bijvoorbeeld vergaderingen, expert meetings en werkbezoeken;
- *Pro-actief en resultaatgericht*: initiërend op inhoud en proces, mede bewaken van de voortgang van het IBO en in staat zijn om onder tijdsdruk de gestelde deadlines te halen;
- *Coöperatief/ samenwerken en effectief communiceren*: als secretariaat één team vormen, om kunnen gaan met kritiek en weerstand, en met soms tegenstrijdige input;
- *Analytisch en interesse voor inhoud en kennisverwerving*: kan en wil zich verdiepen in (wetenschappelijke) studies, data en overige informatie en kan deze bronnen vertalen naar een analyse op hoofdlijnen, naar een beoordeling van het beleid en naar aanknopingspunten voor beleidsopties;
- *Goed kwantitatief vermogen*: in staat zijn gevolgen van varianten te berekenen en/of te beoordelen;
- *Goed kunnen schrijven*: helder en toegankelijk verwoorden van de analyse en beleidsopties voor werkgroepdocumenten en het IBO rapport.



PostNL
Port betaald
Port Payé
Pays-Bas



Ministerie van Financiën

Ontv. - 4 JULI 2018

D&I

