

Vereenvoudiging Toeslagen

Eindrapportage van de werkgroep
IBO Vereenvoudiging Toeslagen

Interdepartementaal beleidsonderzoek 2008-2009, nr. 1

Samenvatting	3
1	Inleiding.....11
1.1	Aanleiding en probleemstelling.....11
1.2	Doel en onderzoeksvragen13
1.3	Onderzoeksaanpak13
1.4	Opbouw rapport14
2	De huidige situatie19
2.1	Inleiding.....18
2.2	Het toeslagenproces volgens de Awir19
2.3	De toeslagen20
2.4	Uitvoeringsproblematiek24
3	Vier kernoorzaken van de problematiek.....33
3.1	Inleiding.....33
3.2	De grondslagen die de hoogte van de toeslag bepalen zijn (te) talrijk en bevatten (te) veel uitzonderingen34
3.3	De grondslagen voor de toeslag zijn lastig te begrijpen en moeilijk controleerbaar38
3.4	De grondslagen voor de verschillende toeslagen zijn ongelijk (disharmonisatie)43
3.5	De grondslagen zijn onvoorspelbaar.....44
3.6	Conclusie en uitvoerbaarheidcriteria.....49
4	Procesvereenvoudigingen53
4.1	Inleiding.....53
4.2	Gebruik van basisregistraties53
4.3	Andere inrichting niet-massaal-proces56
4.4	Verschuiving huurverhoging naar 1 januari58
5	Aanpassingen in de toeslagen.....61
5.1	Inleiding.....61
5.2	Vereenvoudiging gerelateerd aan draagkracht62
5.3	Vereenvoudigingen gerelateerd aan productprijs.75
5.4	Vereenvoudigingen gerelateerd aan huishoudefinitie84
6	Beperken gevolgen van uitvoeringsproblematiek.....87
6.1	Inleiding.....87
6.2	Uitsluitend uitbetalen op rekening van de aanvrager.....87
6.3	Verruiming aanvraagtermijn toeslagen88
6.4	Uitkeren 90% van voorschot89
7	Niet uitgewerkte voorstellen.....91
7.1	Inleiding.....91
7.2	Voorstellen die te veel afbreuk doen aan de achterliggende doelstellingen van de toeslagen.....91
7.3	Voorstellen die geen vereenvoudigingwinst boeken94
8	Conclusie97
Bijlage I	Taakopdracht 101
Bijlage II	Samenstelling werkgroep IBO Vereenvoudiging toeslagen..... 103
Bijlage III	Extra informatie uitvoeringscijfers 105
Bijlage IV	Voorbeeldformulieren 109

SAMENVATTING

In de afgelopen jaren is gebleken dat de uitvoering van de toeslagen veel problemen kent. Deels had dit te maken met (eenmalige) aanloopproblemen, en deels ligt de achtergrond in het meer of minder complexe karakter van de regelingen. Dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) heeft zich vooral gericht op de mogelijkheden die er zijn om de regelingen minder complex te maken, en heeft bezien hoe in de uitvoering met de resterende complexiteit kan worden omgegaan. De complexiteit van de regelingen wordt veroorzaakt doordat de regelingen van veel grondslagen afhankelijk zijn. Deze grondslagen zijn soms lastig te begrijpen en te controleren. De wijze waarop een grondslag wordt toegepast verschilt soms per toeslag (disharmonisatie). Bovendien is het bij een aantal van de grondslagen moeilijk gedurende het lopende jaar een goede inschatting van de uiteindelijke waarde van de grondslagen te maken. Dit leidt tot administratieve rompslomp bij burgers en uitvoeringsproblemen bij Belastingdienst/Toeslagen. Hierdoor kan ten eerste de waarde van de toeslagen als instrument voor het financieel ondersteunen van financieel kwetsbare groepen onder druk komen door niet-gebruik en terugvorderingen. Ten tweede zal de mogelijkheid van een toeslaginstrument om een bepaalde prikkel te geven sterk afhankelijk zijn van de mate waarin ontvangers deze prikkel ook kunnen begrijpen. Ten derde zorgt oncontroleerbaarheid ervoor dat regelingen minder goed gericht kunnen worden op de doelgroep.

Dit IBO richt zich op de vraag hoe de verschillende toeslagen zodanig kunnen worden vereenvoudigd dat de burger deze regelingen beter begrijpt en eenvoudiger kan ontvangen en dat de Belastingdienst deze in de toekomst veel gemakkelijker kan uitvoeren.

De werkgroep heeft drie typen vereenvoudigingen onderzocht:

- I. Procesvereenvoudigingen die in principe kunnen worden doorgevoerd zonder of met zeer beperkte inkomens- en budgettaire effecten. Een goed voorbeeld hiervan is het meer gebruiken van (basis-) registraties waardoor de burger zelf minder informatie hoeft aan te leveren en de Belastingdienst minder controle-inspanningen hoeft te doen.
- II. Aanpassingen in de toeslagen zelf. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het baseren van de toeslagen op een genormeerde uurprijs bij de kinderopvang of een genormeerde huurprijs. Dit type voorstellen kan grote vereenvoudiging opleveren, maar hier staan mogelijk onwenselijke inkomens- en budgettaire effecten tegenover
- III. Maatregelen die de gevolgen voor de uitvoeringsproblematiek beperken. Zo zorgt het verlengen van de aanvraagtermijn er voor dat mensen hun toeslagen niet mislopen wanneer zij zich pas laat realiseren dat ze recht hebben.

Daarnaast is een aantal maatregelen besproken dat in het rapport niet volledig is uitgewerkt omdat zij in strijd zijn met een aantal basisprincipes van de toeslagen of geen vereenvoudigingwinst boeken. Voorstellen uit de eerste categorie worden aan het einde van de samenvatting kort genoemd.

Kwantitatieve informatie om de voor- en nadelen van vereenvoudigingen te onderbouwen bleek in beperkte mate aanwezig. De werkgroep dringt er daarom op aan hier in de toekomst meer aandacht aan te besteden. Met betrekking tot de terugvorderingen zal het nieuwe uitvoeringssysteem van de Belastingdienst/Toeslagen deze informatie kunnen genereren. Voor het kwantificeren van de rompslomp bij de burger is een nulmeting administratieve lasten burger nodig.

I PROCESVEREENVOUDIGINGEN

Gebruik (basis-)registraties

De burger moet op dit moment veel informatie zelf aanleveren. Dit verhoogt de administratieve lasten en leidt tot een grotere kans op fouten. Een oplossing hiervoor is het betrekken van informatie van andere instanties. Concreet gaat het daarbij om de volgende voorstellen:

- *De grondslag uren kinderopvang is toetsbaar aan de hand van een (basis-)registratie (4.2.1¹)*
Kinderopvanginstellingen gaan maandelijks hun informatie over het aantal afgenomen uren aan de Belastingdienst leveren. Indien deze contra-informatie teveel afwijkt van de opgaf van de burger zal de Belastingdienst interveniëren, waarbij de opgaf van de burger uiteindelijk leidend blijft. De definitieve toeslag wordt gebaseerd op de informatie van de instellingen, maar ouders kunnen in bezwaar gaan.
- *De grondslag verzekerd is toetsbaar aan de hand van een (basis-)registratie (4.2.2)*
De kwaliteit van het Referentiebestand Verzekerden Zorgverzekeringswet (RBVZ) wordt verhoogd. Ruim voorafgaand aan de definitieve toekenning worden eventuele discrepanties aan burgers gemeld, zodat zij dit met hun verzekeraar kunnen rechtzetten. Als dit bij de definitieve toekenning niet is gebeurd, zullen zij hun toeslag moeten terugbetalen.
- *Uitbreiding reikwijdte basisadministraties (4.2.3)*
De ambities om de kwaliteit van de gegevens in het GBA te verhogen worden onderschreven. Echter ook bij een perfect functionerende GBA resteren nog problemen. Om deze op te lossen zouden basisadministraties in de toekomst meer gegevens kunnen vastleggen over huishoudens zodat de Belastingdienst en andere instanties (b.v. UWV en gemeentelijke sociale diensten) deze daaruit kunnen betrekken. Het gaat daarbij ten eerste om het vastleggen van gegevens over pensioendelers, hypotheekdelers en notariële samenlevingscontractanten via notarissen en pensioenfondsen. Ten tweede gaat het om de feitelijke mutatedatum (b.v. van een verhuizing) in plaats van de datum waarop de mutatie is doorgegeven.

Andere inrichting niet-massaal proces (4.3)

Toeslagen zijn vaak van veel grondslagen afhankelijk omdat een oplossing is gezocht voor specifieke, uitzonderlijke gevallen. Het massale proces kan ontlast worden door deze uitzonderingen, voor zover het gewenst wordt geacht deze als uitzonderingsgeval te handhaven, buiten het massale proces om op een andere wijze te identificeren en te bedienen. Indien de uitzonderingsgroepen al

¹ Ter informatie wordt achter elk voorstel verwezen naar de paragraaf in het rapport waarin het voorstel wordt besproken.

bekend zijn bij andere instanties omdat zij hier al ondersteuning van ontvangen kunnen deze ook de identificatie uitvoeren. In de andere gevallen worden deze uitzonderingen niet actief opgespoord, maar zijn de burgers zelf verantwoordelijk voor het melden bij de Belastingdienst ("piep-systeem"). De bediening kan via de Belastingdienst blijven plaatsvinden - zij het op een niet-massale handmatige manier – als de regeling op een rekenkundige manier kan worden uitgevoerd (het recht is simpel en objectief vast te stellen). Wanneer maatwerk vereist is (er moet rekening worden gehouden met de persoonlijke situatie), kan het verstandiger zijn de bediening te beleggen bij een organisatie die intensiever contact onderhoudt met de burger en beter inzicht in de persoonlijke levenssituatie heeft.

Huurverhoging naar 1 januari (4.4)

Momenteel is de datum van de jaarlijkse huurverhoging vrij overeen te komen tussen huurders en verhuurders, maar vindt deze in verreweg de meeste gevallen per 1 juli plaats. Dit betekent dat er gedurende het toeslagjaar een mutatie in de grondslag huur plaatsvindt. Hoewel het voorschot huurtoeslag hiervoor niet meer automatisch gedurende het jaar wordt aangepast, kunnen huurders wel om een tussentijdse aanpassing vragen. Ook is het niet transparant dat gedurende een deel van het jaar het voorschot niet aansluit op de juiste grondslag. Dit kan worden tegengegaan door de feitelijke huurverhoging naar 1 januari te verplaatsen. Deze maatregel is niet relevant wanneer wordt gekozen voor een normhuur (zie hieronder).

II AANPASSINGEN IN DE TOESLAGEN

Vereenvoudigingen gerelateerd aan draagkracht

Afschaffen vermogenstoets huurtoeslag (5.2.2)

De vermogenstoets, die bepaalt dat bij een box 3 inkomen geen recht op toeslag bestaat, geldt alleen in de huurtoeslag en is door de vele uitzonderingen ingewikkeld. Daarnaast kan een onverwachte stijging van het vermogen betekenen dat men achteraf de *gehele* toeslag moet terugbetalen. Een optie is om deze toets in zijn geheel af te schaffen. Dit betekent dat burgers met een laag inkomen, maar een vermogen boven de IB-vrijstelling in aanmerking kunnen komen voor huurtoeslag. In totaal gaat het naar verwachting om ongeveer 87 000 huishoudens. De kosten bedragen ongeveer € 150 mln.

Toetsvermogen huurtoeslag wordt gelijk aan vermogensdefinitie box 3 (5.2.3)

Vereenvoudiging kan ook worden bereikt door het vermogensbegrip bij de huurtoeslag gelijk te trekken met de inkomstenbelasting (IB)-definitie. De vrijstelling in de IB voor maatschappelijk beleggen en durfkapitaal geldt dan ook voor toeslagen. Uitzonderingen voortkomend uit het hardheidsclausulebeleid vervallen. Voor huishoudens waarvan een vermogensdeel nu is vrijgesteld betekent dit een achteruitgang. Voor huishoudens die investeren in maatschappelijke beleggingen of durfkapitaal en die aan de overige voorwaarden voor huurtoeslag voldoen (naar schatting ca. 500) betekent dit een vooruitgang. Uiteraard heeft dit alternatief minder uitvoeringsvoordelen dan het

afschaffen van de vermogenstoets. Het vermogen moet nog steeds worden getoetst en de disharmonisatie met de overige toeslagen blijft bestaan.

Toetsinkomen huurtoeslag wordt gelijk aan het verzamelinkomen van de IB (5.2.5)

De huurtoeslag is de enige toeslag waarvoor het toetsingsinkomen afwijkend kan zijn van het IB-verzamelinkomen. Door geen uitzonderingen voortkomend uit de continuering van het vroegere hardheidsclausulebeleid te maken verdwijnt de ongelijkheid met de andere toeslagen en is het inkomensbegrip ook gelijk aan de IB. Het gaat bij deze uitzonderingen om kleine aantallen huishoudens (max. 6 000), maar het betreft in sommige gevallen inkomensbestanddelen waar eerder toezeggingen over zijn gedaan om ze vrij te (blijven) stellen. De budgettaire consequenties zijn beperkt.

Opheffen 10%-regeling (5.2.6)

De 10% regeling is bedoeld om te voorkomen dat een aanvrager na een scheiding nadelige consequenties ondervindt van een stijging van het inkomen van de ex-partner na de scheiding. Deze regeling blijkt zeer ingewikkeld zowel voor de doelgroep als voor de uitvoering. Er wordt ook weinig beroep op gedaan. Afschaffen van deze regeling, heeft voor de beperkte doelgroep van minder dan 2000 gevallen per jaar potentieel aanzienlijke consequenties. Deze zijn echter eenmalig. De budgettaire consequenties zijn beperkt.

Opheffen herleiden inkomen bij overlijden (5.2.7)

Bij overlijden wordt het verdiende inkomen herleid naar een jaarinkomen om te voorkomen dat nabestaanden onbedoeld voordeel hebben van een laag werkelijk inkomen. Deze berekening moet via een complex handmatig proces worden afgehandeld. Door deze herleiding van het inkomen af te schaffen vervallen deze complexe werkzaamheden bij 20 000 tot 30 000 gevallen per jaar. De nabestaanden ontvangen incidenteel (in het jaar van overlijden) een hogere toeslag dan verwacht op basis van het actuele maandinkomen. De budgettaire effecten zijn beperkt.

Geleidelijker afbouw inkomensafhankelijke traject huurtoeslag (de zogeheten 'rechte lijn')(5.2.8)

De huurtoeslag kent geen eenduidig verband tussen eigen bijdrage en inkomen. De eigen bijdrage wordt berekend aan de hand van een ingewikkelde formule. Daarnaast is er sprake van harde maximuminkomengrenzen. Dit maakt de toeslag minder begrijpelijk en zorgt er voor dat een kleine inkomenswijziging een groot effect (zelfs volledig verlies) op de toeslag kan hebben. Door aan te sluiten bij zorgtoeslag en kindgebonden budget wordt de afbouw minder progressief. Voor de burger wordt het eenvoudiger om de eigen bijdrage te berekenen. Het aantal huishoudens dat recht heeft op huurtoeslag zal stijgen door deze maatregel. Hetzelfde geldt voor het aantal terugvorderingen, maar de gemiddelde hoogte van de terugvordering zal afnemen. Met een inzet van €115 miljoen worden negatieve inkomenseffecten voorkomen en lopen de positieve inkomenseffecten voor de huidige huurtoeslagontvangers van gering voor de huishoudens rond het minimum tot maximaal €300 à €400 bij een inkomen rond de huidige maximuminkomengrens. De maatregel kan budgettair neutraal

worden uitgevoerd wanneer wordt gekozen voor een verhoging van de basishuur met €9 per maand (weegt relatief zwaar voor de laagste inkomens) of door het versnellen van de afbouw (verhoging marginale druk).

Vereenvoudigingen gerelateerd aan productprijs

Uitzonderingen kindgebonden budget voor 16- en 17 jarigen verwijderen (5.3.1)

Recht op kindgebonden budget bestaat in principe als er recht op kinderbijslag bestaat, hierop zijn echter twee uitzonderingen voor 16 en 17 jarigen. Wanneer deze uitzonderingen niet meer gelden, wordt bespaard op de uitvoeringslast van de SVB en ongeveer €3 mln op de programmakosten van het kindgebonden budget. Voor de ongeveer 6 000 huishoudens die het betreft kan de maatregel een nadeel opleveren tot €1 000.

De kinderopvangtoeslag wordt vastgesteld op basis van een genormeerde uurprijs (5.3.2)

Wanneer de uurprijs voor de kinderopvangtoeslag analoog aan de standaardpremie bij de zorgtoeslag wordt genormeerd, betekent dit dat deze prijzen en de veranderingen hierin niet meer door hoeven te worden gegeven of te worden gecontroleerd. De consequenties voor de burgers hangen af van de gekozen normuurprijs. Hoe lager de normuurprijs is ten opzichte van de gemiddelde uurprijs, hoe negatiever de gevolgen voor de ouders. Die ouders die opvang afnemen tegen een prijs lager dan de normprijs, gaan erop vooruit. Wanneer de huidige gemiddelde uurprijs wordt gehanteerd is de variant budgettair neutraal. Op dit moment is de gemiddelde uurprijs lager dan de maximum uurprijs. Indien het huidige maximum wordt gehanteerd als norm betekent dit extra uitgaven voor de kinderopvang.

De huurtoeslag wordt vastgesteld op basis van een genormeerde huurprijs (5.3.3)

De huurprijs (de rekenhuur) in de huurtoeslag is nu niet eenvoudig vast te stellen, omdat deze bestaat uit een aantal verschillende componenten, die niet eenduidig uit het huurcontract zijn af te leiden. Bovendien is de controle op de rekenuur vanwege het ontbreken van een basisregistratie lastig. Wanneer de rekenuur wordt vervangen door een genormeerde huur (een vast bedrag dat voor alle huishoudens geldt) zorgt dit voor minder vragen bij de burgers en ook voor een aanzienlijke vereenvoudiging in het proces bij Belastingdienst/Toeslagen (de prijzen hoeven bijvoorbeeld niet meer uitgevraagd, uitgewisseld en gecontroleerd te worden). De inkomenseffecten voor de betrokken huishoudens kunnen substantieel zijn. Er kan worden gekozen voor een zorgvuldig overgangstraject om deze effecten te mitigeren. Uitvoeringstechnisch is dit echter lastiger, zodat de volledige uitvoerbaarheidswinst pas op een later moment zal worden bereikt.

Schrappen van de servicekosten (5.3.4)

Als de huur wordt genormeerd is het niet nodig, maar in het geval de rekenuur blijft bestaan wordt voorgesteld om de vier specifieke servicekostenposten te schrappen, dan wel te vervangen door één forfaitair bedrag. Deze kosten worden dan niet meer specifiek gesubsidieerd. Voor bijna de helft van de doelgroep heeft deze maatregel geen effecten, omdat bij deze groep nu geen sprake is van

subsidiabele servicekosten. Voor de andere helft is het inkomenseffect afhankelijk van de gekozen variant en compensatie maximaal -3%, maar voor de meerderheid van de doelgroep ligt het negatieve effect tussen de -0,5 en - 0,25%.

Vereenvoudigingen gerelateerd aan huishoudefinitie

Verminderen aantal huishoudcategorieën (5.4.1)

Het voorstel is om die huishoudcategorieën te schrappen die niet in de GBA zijn opgenomen en dus niet goed te controleren zijn. Het gaat hierbij om huishoudens waarvan een lid langdurig buitenshuis verblijft, om verzorgingssituaties waardoor opname in een verpleeginstelling wordt voorkomen, om niet geregistreerde gezamenlijke huishoudingen en gehuwden die duurzaam gescheiden leven. Door deze categorieën te schrappen wordt het huishoudbegrip (waar het partnerbegrip onderdeel van uitmaakt) eenduidiger voor de burger en beter te controleren voor Belastingdienst/Toeslagen. De gevolgen verschillen per categorie. Omdat de aantallen niet voor alle categorieën exact bekend zijn is het op dit moment niet mogelijk de budgettaire consequenties in kaart te brengen. Wel is duidelijk dat het in de meeste gevallen gaat om beperkte aantallen.

Aanpassen definitie meerpersoonsouderenuishouden (5.4.2)

In de huurtoeslag is voor de bepaling van een meerpersoonsouderenuishouden niet alleen de leeftijd van de leden van het huishouden maar ook de verdeling van het inkomen over de leden hiervan van belang. Voorgesteld wordt de definitie zodanig aan te passen dat van een meerpersoonsouderenuishouden sprake is indien één van de leden van het huishouden op 1 januari van het berekeningsjaar 65 jaar of ouder is. Tot nu toe is de leeftijd bepalend van degene die meer dan 50% van het totale inkomen in het huishouden verdient. Door dit voorstel wordt deze toeslagbepalende factor beter te begrijpen en minder veranderlijk. Deze maatregel heeft gevolgen voor de toeslag (tussen 30 euro voordeel en 10 euro nadeel) van circa 5 000 huishoudens.

III BEPERKEN GEVOLGEN VAN UITVOERINGSPROBLEMATIEK

Uitsluitend betalen op rekening aanvrager (6.2)

Op dit moment worden toeslagen vaak betaald aan een ander dan de aanvrager, bijvoorbeeld aan de verhuurder. Wanneer uitsluitend wordt betaald op rekening van de aanvrager verbetert het zicht van de burger op zijn toeslag, wordt voorkomen dat de toeslag bij de verkeerde instantie terecht komt en wordt het mogelijk om in de toekomst alleen het saldo van de financiële verplichtingen die wederzijds bestaan tussen de burger en de Belastingdienst uit te keren of te vorderen. De invoering van Single Euro Payments Area (SEPA) - verwacht per 2012 – maakt deze aanpassing noodzakelijk omdat geld alleen overgemaakt mag worden als de naam van de toeslagontvanger ook hoort bij het rekeningnummer. Het vermindert evenwel de bescherming van de ontvangende instantie tegen wanbetaling en mogelijk de dienstverlening aan de burger.

Verruiming aanvraagtermijn toeslagen (6.3)

Een toeslag moet nu aangevraagd zijn voor 1 april van het jaar dat volgt op het jaar waar de toeslag betrekking op heeft. De burgers die uitstel aanvragen voor hun IB-aangifte krijgen daarmee ook recht op het uitstellen van de toeslagaanvraag (met dezelfde termijn). Om te controleren of werkelijk uitstel voor de IB-aangifte is aangevraagd moet de Belastingdienst een koppeling leggen tussen verschillende IB-gegevens en de toeslaggegevens. De termijn voor het indienen van een toeslagaanvraag kan verruimd worden van 1 april naar 1 september om aan te sluiten bij de standaard verlengingstermijn voor uitstel IB. Dit voorstel zorgt naar verwachting voor een geringe afname van het niet-gebruik en een stijging van de programmabudgetten. De werkgroep heeft geen betrouwbare schatting kunnen doen over de hoogte hiervan.

Slechts 90% van het voorschot uitkeren (6.4)

Bezien is de mogelijkheid om voortaan slechts 90% van het voorschot uit te keren. Bij definitief toekennen worden eventuele tegoeden nabetaald. Het voorstel leidt tot een afname in het aantal terugvorderingen en de gemiddelde hoogte van de terugvordering. Het aantal en de hoogte van de nabetalingen zal toenemen (de huidige 50% nihilbeschikkingen worden nabetalingen). Dit voorstel betekent daarnaast dat mensen niet de gehele toeslag ontvangen op het moment dat de kosten moeten worden gemaakt.

VERDERGAANDE VOORSTELLEN

Een aantal voorstellen is wel in de werkgroep besproken maar niet verder uitgewerkt vanwege negatieve effecten op een aantal basisprincipes van de toeslagen zoals de relatie met het product, het werken in de actualiteit, de eigen verantwoordelijkheid en het gebruikte draagkrachtbegrip:

- Vervangen kinderopvangtoeslag door een opslag op het kindgebonden budget. Hierdoor wordt de relatie met kinderopvang verbroken (7.2.1).
- Zorgtoeslag opheffen en budget gebruiken voor bestaande fiscale regelingen. Hierdoor gaat de relatie met de nominale premie verloren (7.2.1).
- Baseren van de toeslag op het inkomen van twee jaar geleden. Hiermee wordt afgestapt van de connectie met de actuele draagkracht van de toeslagaanvrager (7.2.2).
- Ambtshalve toekennen van de toeslagen. Dit is in strijd met de eigen verantwoordelijkheid voor aanvragen waar de Awir vanuit gaat (7.2.3).
- Als toetsingsinkomen niet het verzamelinkomen maar "het bruto inkomen uit box 1, box 2 en box 3" hanteren. Hierdoor worden aftrekposten b.v. irrelevant. Met dit voorstel wordt een fundamentele aanpassing gedaan in het gehanteerde draagkrachtbegrip van de toeslagen die dan afwijkt van het draagkrachtbegrip in de inkomstenbelasting (7.2.4).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemstelling

Er lijkt een grote consensus te bestaan over de notie dat het toeslagensysteem te ingewikkeld is geworden. Zowel vanuit de politiek, met bijvoorbeeld de motie Tang², als vanuit de maatschappij klinkt de roep om vereenvoudiging. Ook voordat de opdracht tot het IBO is gegeven is meermalen in de Kamer gesproken over de noodzaak tot vereenvoudiging³. Dit heeft ook geresulteerd in een wetsvoorstel gericht op vereenvoudiging van de huurtoeslag.⁴ Toch blijkt vereenvoudiging een zware opgave. Sterker, er lijkt zelfs een trend van toenemende complexiteit waar te nemen. Zoals later zal blijken hangt de complexiteit van een toeslag sterk samen met het aantal jaren dat deze bestaat. De huurtoeslag (voorheen huursubsidie) bestaat sinds 1970 en is het meest complex gevolgd door de kinderopvangtoeslag (2005), zorgtoeslag (2006) en kindgebonden budget (2008). Een recent voorbeeld van de neiging tot toenemende complexiteit – voorgesteld na de genoemde kamerbesprekingen over noodzaak van vereenvoudigingen – is het wetsvoorstel kinderopvangtoeslag 2010, waarin verschillende tarieven voor de verschillende soorten opvang worden geïntroduceerd.

Blijkbaar bestaat de neiging om in inkomensafhankelijke regelingen steeds nieuwe complicerende verfijningen toe te voegen. Elke afzonderlijke verfijning (bijvoorbeeld een uitzonderingsregeling) levert een zichtbaar resultaat op voor een kleine groep. Door een maatregel alleen voor een afgebakende groep in te voeren zijn de kosten lager dan bij een generieke maatregel. De negatieve gevolgen van de verfijning zijn in de besluitvorming vaak minder zichtbaar om twee redenen. Ten eerste kunnen door interactie met andere bepalingen veel verfijningen die individueel behapbaar zijn toch tot een onwerkbaar toeslagenstelsel leiden. Ten tweede kan de nieuwe verfijning gemiddeld weinig problemen geven voor de meeste toeslagontvangers maar door het grote absolute aantal toeslagontvangers toch grote gevolgen hebben. Een wijziging die ervoor zorgt dat b.v. 1% van de toeslagen fout gaat betekent wel een fout voor zo'n 80.000 toeslagontvangers. Het is echter zeer lastig deze groep van te voren te identificeren. Daarmee valt de zichtbaarheid van dit type gevolg vaak in het niet bij die van de specifieke groep waarop de nieuwe maatregel is gericht.

Deze trend naar complexiteit is extra reden tot zorg omdat hij niet alleen voor veel rompslomp bij burgers zorgt, maar er langs drie wegen zelfs toe kan leiden dat het beleidsdoel van de regelingen minder goed wordt bereikt. Ten eerste kan de waarde van de toeslagen als instrument voor het financieel ondersteunen van financieel kwetsbare groepen onder druk komen door niet-gebruik en

² Kamerstukken II, 2008-2009, 31 704, nr. 49. In deze kamerbreed gesteunde motie verzoekt de Kamer "de regering bij het interdepartementale beleidsonderzoek zonder taboes mogelijkheden te laten onderzoeken die ertoe leiden dat het absolute en relatieve aantal fouten en correcties bij de toeslagen substantieel omlaag gaan."

³ Zie bijvoorbeeld; Kamerstukken II, 2006-2007, 31 066, nr. 2 (Brief vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst) Kamerstukken II, 2007-2008, 31 066, nr. 47 (Brief over vereenvoudiging huurtoeslag, inclusief aankondiging verdere vereenvoudigingen). Kamerstukken II, 2007-2008, 31 066, nr. 50 (Verslag van een Algemeen Overleg van 13 mei 2008).

⁴ Staatsblad 2009, 138.

terugvorderingen. Wat betreft het niet-gebruik blijkt uit onderzoek dat de complexiteit van een regeling het niet-gebruik kan vergroten⁵. Terugvorderingen als gevolg van verkeerd ingevulde gegevens kunnen hoog oplopen en daarmee met name minder draagkrachtige toeslagontvangers in problemen brengen. Ten tweede zal de mogelijkheid van een toeslaginstrument om een bepaalde prikkel te geven, met name relevant bij de kinderopvangtoeslag, sterk afhankelijk zijn van de mate waarin ontvangers deze prikkel ook kunnen begrijpen. Wanneer niet van te voren duidelijk is hoe groot bijvoorbeeld de bijdrage in de kosten van de kinderopvang zullen zijn zou dit de participatiebeslissing minder kunnen beïnvloeden⁶. Ten derde zorgt oncontroleerbaarheid ervoor dat regelingen minder goed gericht kunnen worden op de doelgroep. Zelfs met een intensieve controle is het mogelijk dat fouten niet ontdekt worden. Dit kan betekenen dat mensen minder of meer toeslag krijgen dan waar zij recht op hebben. De gerichtheid van de toeslag is dan lager dan wordt aangenomen.

Bovenstaande overwegingen waren aanleiding om mogelijkheden tot vereenvoudigingmogelijkheden te onderzoeken. De probleemstelling van dit IBO luidt:

Hoe kunnen de verschillende toeslagen zodanig worden vereenvoudigd dat de burger deze regelingen goed begrijpt en eenvoudig kan ontvangen en dat de Belastingdienst deze in de toekomst nagenoeg probleemloos kan uitvoeren? Uitgangspunten zijn budgettaire neutraliteit en dat aan de achterliggende doelstellingen van de individuele toeslagen recht gedaan wordt.

De werkgroep heeft deze vraagstelling zodanig geïnterpreteerd dat alleen gekeken wordt naar vereenvoudiging in de vormgeving van de toeslagen zelf. Dit betekent dat niet wordt ingegaan op de wenselijkheid van het toeslagensysteem op zich. Het IBO is ook niet uitgebreid ingegaan op de aanloopproblematiek omdat maatregelen die specifiek op deze problematiek aansluiten al worden genomen⁷. Het rapport gaat ten slotte niet in op de vraag in hoeverre de huidige budgettaire inrichting van en de verdeling van de politieke verantwoordelijkheid voor de beleid respectievelijk uitvoering van de verschillende toeslagen effect heeft op de complexiteit van de vormgeving. Wel acht de werkgroep dit een vraag die het verdient om verder overdacht te worden en de werkgroep adviseert de Studiegroep Begrotings Ruimte hier nader op in te gaan.

⁵ SCP (2007). Geld op de plank.

⁶ Uit onderzoek in de VS blijkt bijvoorbeeld dat voorlichting aan mensen in het opbouwtraject van de arbeidskorting een even groot participatie-effect heeft als het verhogen van het budget met 30%. Dit geeft aan dat inzicht in de positieve prikkels van groot belang is voor de participatiebeslissing. Chetty, R., Saez, E. (2009). Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients. *NBER Working Paper*, No. 14836.

⁷ Over de aanloopproblematiek is eerder gerapporteerd in onder meer de beheersverslagen over 2005 en 2006 van de Belastingdienst.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit rapport is drieledig:

1. Het goed in beeld brengen van de huidige problemen bij de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen en de Awir.
2. Het opstellen van een set criteria waaraan de vormgeving van de toeslagregelingen en de Awir idealiter voldoen. Deze criteria kunnen zowel gebruikt worden voor de concrete beleidsvarianten die in dit rapport worden uitgewerkt als voor de toetsing van toekomstige beleidsvoorstellen.
3. Het uitwerken van concrete beleidsvarianten voor wijzigingen in de regelingen en/of de Awir.

Wat betreft de concrete beleidsvarianten wordt opgemerkt dat de Belastingdienst 1 jaar nodig heeft voor de verwerking van een systeemwijziging in het toeslagensysteem. Omdat de meeste voorstellen die in dit rapport worden gedaan dergelijke wijzigingen betreffen, is de invoeringsdatum van deze voorstellen in principe 1 jaar nadat de parlementaire besluitvorming over desbetreffende wetsvoorstellen is afgerond. Of, indien er geen wetswijziging nodig is, 1 jaar nadat het expliciete besluit is genomen om het voorstel te gaan uitvoeren. De datum van invoering van een wijziging is altijd 1 januari, de start van een nieuw berekeningsjaar.

Uiteraard moet e.e.a. in samenhang worden gezien met andere wijzigingen. Afhankelijk van het aantal en de impact kunnen niet alle wijzigingen tegelijkertijd op dezelfde datum worden ingevoerd.

1.3 Onderzoeksaanpak

Voor het in beeld brengen van de huidige problemen bij de uitvoering is met name gebruik gemaakt van beheersinformatie van de Belastingdienst. Hierbij kan worden opgemerkt dat deze in het huidige systeem in beperkte mate aanwezig is, zoals ook eerder aan de Kamer gemeld⁸. Dit heeft de mogelijkheden van de kwantitatieve onderbouwing van het onderzoek beperkt. De toeslagen voor 2010 zullen naar verwachting via een nieuw systeem worden verwerkt waarmee dergelijke kwantitatieve beheersinformatie wel beschikbaar zal zijn. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met werknemers van Belastingdienst/Toeslagen (B/T) in Utrecht, de FNV Belastingsservice, Stimulanz en de Sociaal Raadslieden⁹.

Uit de inventarisatie kwam een groot aantal concrete problemen naar voren. Uit nadere analyse bleek dat de meeste problemen terug te voeren zijn op een viertal hoofdoorzaken. Het spiegelbeeld van deze vier hoofdoorzaken kan gezien worden als de criteria voor de vormgeving van toeslagen om

⁸ Beheersverslag 2006 (Kamerstukken II, 2006-207, 30800 IXB, nr 33) en Eerste voortgangsrapportage Toeslagen (Kamerstukken II, 2006-2007, 30800 IXB, nr 38).

⁹ Bijlage II geeft de namen van deze personen en informatie over de instelling die zij vertegenwoordigen.

deze begrijpelijk en eenvoudig voor de burger en uitvoerbaar voor de Belastingdienst te maken. Een voorbeeld is het knelpunt dat de grondslagen voor toeslagen talrijk zijn en veel uitzonderingen bevatten. Het uitvoerbaarheidscriterium voor vormgeving van toeslagen is dan dat deze zo min mogelijk grondslagen en uitzonderingen moeten bevatten. De concrete beleidsopties die in de werkgroep naar voren zijn gekomen, zijn vervolgens getoetst aan deze criteria.

De berekeningen van budgettaire- en inkomenseffecten zijn uitgevoerd voor het jaar 2009. Aanpassingen in de toeslagen waartoe na 15 april is besloten zijn in de berekeningen niet meegenomen. Bij de inkomenseffecten gaat het - tenzij anders aangegeven - om mutaties als % van het besteedbare inkomen.

1.4 Opbouw rapport

De opzet van de rest van dit rapport is als volgt. Deel I (problematiek) gaat in op de huidige problematiek en de criteria waaraan vanuit uitvoeringsoogpunt de toeslagen idealiter moeten voldoen. In hoofdstuk 2 wordt eerst de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) beschreven die de voor inkomensafhankelijke regelingen gemeenschappelijke begrippen definieert en het toeslagenproces bepaalt. Daarna worden de verschillende toeslagen met hun specifieke kenmerken en doelgroepen beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de problemen die zich op hoofdlijnen voordoen met de uitvoering van de toeslagen. Hierbij wordt gefocust op twee aspecten die naar mening van de werkgroep prioritair zouden moeten zijn bij het zoeken naar oplossingen. Ten eerste de administratieve lasten voor de burger en ten tweede de terugvorderingproblematiek. Hoofdstuk 3 gaat kort in op de aanloopproblematiek en de maatregelen die inmiddels genomen zijn om hieraan tegemoet te komen. Vervolgens worden oorzaken van de nog bestaande grootste problemen in de uitvoering nader geanalyseerd. Hieruit volgt een viertal criteria waaraan de toeslagen vanuit uitvoeringsperspectief zouden moeten voldoen.

Deel II (oplossingen) gaat vervolgens in op de concrete oplossingsrichtingen. Hoofdstuk 4 bespreekt voorstellen die het aanvraagproces minder complex en/of beter uitvoerbaar maken. Deze procesvoorstellen hebben in principe geen effect op het *uiteindelijke* recht op een toeslag of op de hoogte van de toeslag. Het betreft twee typen voorstellen. Ten eerste voorstellen die via gebruik van (basis-)registraties de aanvraag en controle vergemakkelijken. Ten tweede een voorstel dat een alternatieve procesinrichting voorstelt voor maatregelen die gericht zijn op uitzonderingsgroepen. Hoofdstuk 5 bevat de aanpassingen in de toeslagen zelf die de uitvoering beter mogelijk maken voor zowel de burger als voor de Belastingdienst. Deze voorstellen hebben vaak wel een effect op het uiteindelijke recht op een toeslag of de hoogte van de toeslag. Daardoor is ook sprake van budgettaire effecten. Om recht te doen aan het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit zijn per voorstel indien nodig aanvullende maatregelen voorgesteld om de budgettaire neutraliteit te borgen. Hierbij moet worden aangetekend dat er vaak verschillende budgetmaatregelen mogelijk zijn, elk met andere inkomens- of beleidseffecten. Ter illustratie worden steeds twee voorbeelden gegeven, maar er kan uiteraard ook

voor een andere budgettaire compensatie worden gekozen. Zowel de vereenvoudiging zelf als de budgetmaatregel hebben gevolgen voor de beleidsmatige criteria. Deze gevolgen worden in beeld gebracht. Deze gevolgen kunnen in strijd zijn met achterliggende doelstellingen van de toeslagen, Het is echter vrijwel onmogelijk om belangrijke vereenvoudigingstappen te zetten zonder enige beleidsmatige consequenties te aanvaarden. Vereenvoudiging blijkt bijvoorbeeld vaak niet mogelijk zonder het grofmaziger maken van de regelingen. Ook als alle vereenvoudigingvoorstellen uit dit rapport worden overgenomen zal er helaas uitvoeringsproblematiek blijven bestaan. Daarom worden in hoofdstuk 6 mogelijkheden besproken om de gevolgen van deze problematiek te beperken. Hoofdstuk 7 bespreekt ten slotte oplossingsrichtingen die wel in de werkgroep besproken zijn maar die om diverse redenen niet volledig zijn uitgewerkt. Hoofdstuk 8 bevat een vergelijkend schema van de uitgewerkte maatregelen en concludeert.

DEEL I DE PROBLEMATIEK

Dit deel van het rapport bevat de probleemanalyse. In hoofdstuk 2 wordt eerst de Awir beschreven die de voor inkomensafhankelijke regelingen gemeenschappelijke begrippen definieert en het toeslagenproces bepaalt. Daarna worden de verschillende toeslagen met hun specifieke kenmerken en doelgroepen beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de problemen die zich op hoofdlijnen voordoen met de uitvoering van de toeslagen. Hierbij wordt gefocust op twee aspecten die naar mening van de werkgroep prioritair zouden moeten zijn bij het zoeken naar oplossingen. Ten eerste de administratieve lasten voor de burger en ten tweede de terugvorderingproblematiek. Hoofdstuk 3 gaat kort in op de aanloopproblematiek en de maatregelen die inmiddels genomen zijn om hieraan tegemoet te komen. Vervolgens worden de nog bestaande oorzaken van de grootste problemen in de uitvoering nader geanalyseerd. Hieruit volgt een viertal criteria waaraan de toeslagen vanuit uitvoeringsperspectief zouden moeten voldoen.

2 De huidige situatie

2.1 Inleiding

In het Hoofdlijnenakkoord van het tweede kabinet Balkenende (2003)¹⁰ is afgesproken per 1 januari 2006 een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie in te richten voor de uitvoering van de bestaande en beoogde inkomensafhankelijke toeslagregelingen inzake zorg, wonen en kinderen. De achtergrond om voor de Belastingdienst te kiezen als uitvoerder was dat de Belastingdienst de beschikking heeft over inkomensgegevens en als organisatie bekwaam is in het uitvoeren van zogenoemde massale processen. De inkomensafhankelijke toeslagen die onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) vallen werden gezien als regelingen die gelijkenis vertonen met het voorlopige teruggaafproces van de inkomstenbelasting (IB) dat goed via massale processen uit te voeren is. Vanaf 2005 voert de Belastingdienst de kinderopvangtoeslag uit. Op 19 april 2005 hebben de minister van VROM en de staatssecretaris van Financiën besloten dat het verantwoord was om de uitvoering van de huursubsidie over te dragen aan de Belastingdienst. Deze overdracht is samengevallen met de start van de zorgtoeslag. Het kindgebonden budget wordt sinds 2008 door Belastingdienst/Toeslagen uitgevoerd.

De resultaten van de eerste jaren Awir zijn gemengd¹¹. Doordat met de invoering van de Awir per 2006 onder meer het in de inkomensafhankelijke regelingen gebruikte inkomensbegrip is geharmoniseerd, is er bij de burger meer inzicht ontstaan in het recht op de verschillende toeslagen. Het feit dat de uitvoering bij één instantie is ondergebracht heeft dit effect verder vergroot. Begin 2006 was meer dan 95% van de Nederlandse bevolking bekend met de huur- en de zorgtoeslag. Uit de definitieve toekenning van de huurtoeslagen over 2006 is geconcludeerd dat er sprake is van een daling van het niet-gebruik (huishoudens die wel rechthebbend zijn maar geen toeslag ontvangen) ten opzichte van de huursubsidie¹². De eerste jaren van de toeslagen kenden echter ook veel uitvoeringsproblematiek.

In dit hoofdstuk wordt eerst de Awir beschreven die het kader is voor de begrippen die alle inkomensafhankelijke regelingen hanteren en daarnaast handvatten geeft voor het uitvoeringsproces van de toeslagregelingen die de Belastingdienst uitvoert. Daarna worden de verschillende toeslagen met hun specifieke kenmerken en doelgroepen beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de problemen die zich op hoofdlijnen voordoen met de uitvoering van de toeslagen.

¹⁰ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 637, nr. 19.

¹¹ Zie ook evaluatie Awir.

¹² Kamerstukken II, 2008-2009, 31 700 XVIII, nr. 79.

2.2 Het toeslagenproces volgens de Awir

De Awir-toeslagen hebben het karakter van “boter bij de vis”. De toeslag wordt bij voorschot betaald voorafgaand aan de maand waarin de kosten worden gemaakt en is gebaseerd op de actuele omstandigheden van de aanvrager en zijn huishouden. Hieronder wordt het toeslagenproces stapsgewijs toegelicht.

Voor alle toeslagen behalve de kindertoeslag (vanaf 2009 kindgebonden budget; deze wordt grotendeels ambtshalve toegekend) begint het proces met een aanvraag (elektronisch of op papier) door de burger. Op die aanvraag geeft de burger de huishoudsituatie aan, de draagkracht (optelsom van de geschatte jaarinkomens die meetellen) en een opgave van de toeslagspecifieke kosten (rekenuur, kosten kinderopvang e.d.). De Belastingdienst ontvangt de aanvraag en berekent, als alle gegevens aanwezig zijn, het *voorschot*. De burger ontvangt hiervan een beschikking. Als zich gedurende het jaar wijzigingen in de omstandigheden (bijvoorbeeld wijziging van inkomen) van de burger voordoen, geeft deze de wijziging door (op papier of elektronisch) aan de Belastingdienst. Dit is verplicht als wijzigingen leiden tot een lagere toeslag. De Belastingdienst verwerkt deze wijziging tot een nieuw voorschot en een nieuwe beschikking.

Begin december wordt de toeslag door de Belastingdienst *automatisch gecontinueerd* naar het volgende jaar. Dit gebeurt op basis van de gegevens zoals die bij de Belastingdienst bekend zijn. Dit is inclusief het door de burger geschatte inkomen dat geïndexeerd wordt met een door de betrokken departementen overeengekomen percentage. Rond 20 december wordt het eerste voorschot van het nieuwe toeslagjaar betaald (het voorschot wordt altijd betaald in de maand die voorafgaat aan de maand waarin de kosten worden gemaakt).

Vanaf april komen de inkomens over het afgelopen jaar via de aangiften inkomstenbelasting beschikbaar. De loongegevens komen vanaf februari beschikbaar. Niet eerder dan nadat de inkomensgegevens uit de aangiften zijn verwerkt worden de toeslagen *definitief toegekend*. Voor de burger kan dit betekenen dat hij nog een nabetaling krijgt of geld terug moet betalen. Wanneer de situatie gelijk blijkt aan de door de burger opgegeven situatie heeft de definitieve toekenning geen financiële consequenties. Voor burgers met een inkomen onder het afbouwtraject van de toeslag heeft een afwijking tussen schatting en definitief geen gevolgen omdat zij dan nog steeds de maximale toeslag ontvangen¹³. Wanneer de burger door de definitieve toekenning een bedrag moet terugbetalen kan dit ook gevolgen hebben voor het voorschot van het lopende berekeningsjaar, doordat de Awir ook de mogelijkheid biedt om te verrekenen als een bedrag moet worden terugbetaald. Dit kan dan (een aantal maanden) leiden tot een voorschot min het bedrag van de *verrekening*.

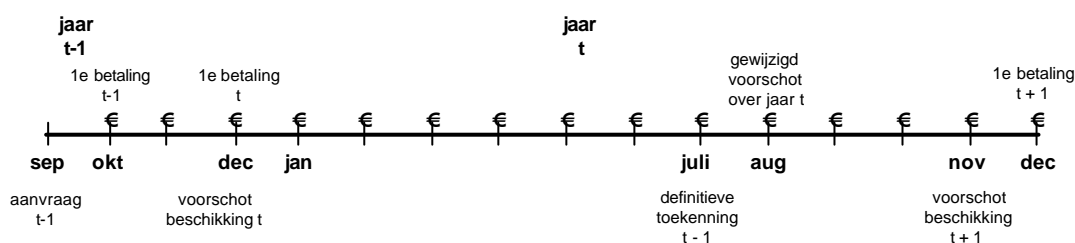
Als onderdeel van dit proces rondom de voorschotten en definitieve toekenning wordt *toezicht* uitgeoefend door Belastingdienst/Toeslagen. Er wordt bijvoorbeeld gecontroleerd of zorgtoeslagontvangers wel verzekerd zijn of dat de huur die is opgegeven ook klopt met de gegevens

¹³ Tenzij sprake is van een wijziging in de huishoudsituatie. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 3.5.1.

van de verhuurder. Ook de gegevens uit het toezicht worden gebruikt bij de definitieve toekenning. De controle gebeurt dus niet voorafgaand aan het verstrekken van het voorschot. Dit komt bijvoorbeeld omdat vaak gegevens niet direct juist geadministreerd staan. Denk hierbij aan de aanvraag huurtoeslag voor een huis waar men nog niet woont, maar wel toeslag voor nodig is vanaf het moment van de verhuizing om de huur te kunnen betalen. Alles van tevoren controleren is niet alleen onmogelijk, maar zou ook teveel tijd kosten. De Awir-systematiek waarbij van de actuele situatie wordt uitgegaan leidt er dus toe dat bij de aanvraag wordt uitgegaan van de gegevens van de klant en dat toezicht later wordt uitgeoefend.

Figuur 1 geeft een voorbeeld van de vaste momenten waarop een burger gedurende het jaar met toeslagen geconfronteerd wordt. Hierbij is er vanuit gegaan dat de burger in september van het jaar $t-1$ de toeslag aanvraagt en dat er in augustus een voorschotwijziging plaatsvindt. Uiteraard is het mogelijk dat iemand op een ander moment de toeslag aanvraagt of dat iemand zelf een wijziging indient op een ander moment in het jaar. Uit de afbeelding blijkt dat de burger in één kalenderjaar te maken krijgt met beschikkingen over drie verschillende berekeningsjaren, zeker wanneer zijn situatie gedurende het jaar wijzigt. Dit kan tot verwarring leiden, zeker als de burger recht heeft op meerdere toeslagen.

Figuur 1 Tijdschema toeslagen



2.3 De toeslagen

Na de inleiding over de Awir die het kader biedt voor de uitvoering van de verschillende daaronder ressorterende regelingen, geeft deze paragraaf een beschrijving van de toeslag regelingen zelf. Tabel 1 geeft op hoofdlijnen de kenmerken. Het totaal aantal huishoudens met een toeslag is niet de optelsom van de hieronder genoemde doelgroepen. Er is sprake van overlap tussen de toeslagen (meer dan 90% van de huurtoeslagontvangers ontvangt ook zorgtoeslag). In totaal gaat het om zo'n 6 miljoen huishoudens.

Tabel 1. Overzicht toeslagen

Gegevens 2008¹⁴	huurtoeslag	kinderopvangtoeslag	zorgtoeslag	kindgebonden budget
Start uitvoering door B/T	2006	2005	2006	2008
Aantal huishoudens met toeslag	1.100.000	470.000	5.100.000	1.100.000
Recht tot inkomen van	Afhankelijk van huishoudsoort eenpersoons € 20.600 Meerpersoons €27.950 eenpersoons ouderen €18.525 meerpersoons ouderen €24.625	Voor werkgeversdeel inkomensonafhankelijk voor het overige tot €162.936 voor het eerste kind. Bij twee en meer kinderen onbegrensd.	Alleenstaand €32.502 Paren €47.880	Afhankelijk van aantal kinderen. Bij 2 kinderen €49.895
Gemiddelde toeslag	€1700	€6.000	€667	€800
Budgettair beslag	€2,2 miljard	€2,8 miljard	€3,4 miljard	€0,88 miljard
Verantwoordelijk bewindspersoon	WWI	OCW	VWS	J&G

¹⁴ Aangezien berekeningsjaar 2008 nog niet definitief is afgerond betreffen deze cijfers schattingen.

Box 1. De vier toeslagen

Huurtoeslag

De huurtoeslag verving in 2006 de huursubsidie. De doelstelling van de toeslag is om mensen met een laag inkomen in staat te stellen betaalbaar te wonen in kwalitatief goede huurwoningen. Het recht op huurtoeslag is afhankelijk van de draagkracht (inkomen en vermogen) van het (gehele) huishouden (aanvrager, partner en medebewoners) dat in een woning woont, en verder van de hoogte van de huurprijs. De gemiddelde huurtoeslag zoals hierboven in de tabel opgenomen vergoedt gemiddeld circa 1/3 van de huur die de aanvragers betalen. De doelgroep van de huurtoeslag is door de bank genomen de meest kwetsbare binnen de verschillende toeslagen. Onder meer omdat de inkomensgrens voor deze toeslag het laagst is. In de meerjarenramingen voor de huurtoeslag blijft het aantal ontvangers ongeveer gelijk.

Zorgtoeslag

De zorgtoeslag is ingevoerd in 2006. De zorgtoeslag is bedoeld voor mensen voor wie de nominale zorgpremie in verhouding tot het inkomen een te zware last vormt. Men heeft recht op de zorgtoeslag als men verzekerd is en de gemiddelde premie in de markt hoger ligt dan wat men gezien het inkomen redelijkerwijs zelf zou kunnen betalen. Door de zorgtoeslag wordt duidelijk zichtbaar welke compensatie rechthebbenden krijgen voor de kosten van de zorgpremie. Op dit moment ontvangt zo'n 60% van de Nederlanders zorgtoeslag. Omdat de gemiddelde zorgpremie sneller stijgt dan de inkomens zal het aantal rechthebbenden in de komende jaren naar verwachting met ruim honderdduizend aanvragers per jaar toenemen tot zo'n 70% van de bevolking. Het budgettaire beslag zal in 2012 naar verwachting op 4,8 mrd liggen. De grote aantallen in de zorgtoeslag maken dat ook een regeling die nagenoeg probleemloos kan worden uitgevoerd alsnog in absolute zin voor veel problemen kan zorgen.

Kinderopvangtoeslag

De kinderopvangtoeslag is in 2005 ingevoerd. De doelstelling van de toeslag is de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken door de toegankelijkheid van de kinderopvang te vergroten. Hierdoor wordt de arbeidsdeelname bevorderd. Men heeft recht op de kinderopvangtoeslag als men gebruik maakt van kinderopvang en beide partners inkomen hebben uit arbeid of behoren bij een bij wet aangewezen doelgroep. Sinds 2007 wordt het werkgeversdeel, dat inkomensafhankelijk is, rechtstreeks door de Belastingdienst uitbetaald. Aan het werkgeversdeel zijn geen voorwaarden met betrekking tot het inkomen verbonden. Voor de 'doelgroepers' geldt dat zij het werkgeversdeel van UWV of gemeente ontvangen. Zoals de overzichtstabel van de toeslagen aangeeft is de groep kinderopvangtoeslag afwijkend van de overige toeslagen. Dit wordt veroorzaakt doordat de inkomensgrenzen veel verder doorlopen dan bij de andere toeslagen. Daarnaast is dit ook de toeslag waarbij het voorschot in principe het meest wijzigt. Waar bij de huur- en zeker de zorgtoeslag de kosten gedurende het jaar veelal vaststaan, wijzigt het aantal uren kinderopvang vaak.

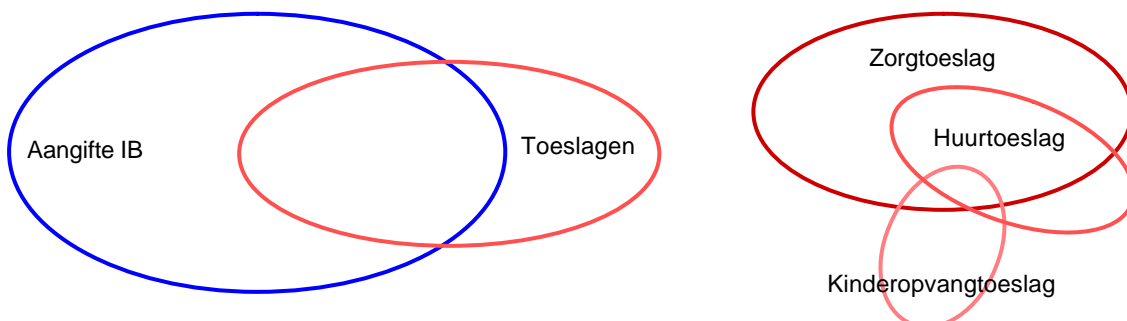
Kindgebonden budget

Het kindgebonden budget is in 2008 ingevoerd. De doelstelling van de toeslag is het geven van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen die gebaseerd is op draagkracht. Deze toeslag onderscheidt zich van de kinderkorting die het verving doordat er geen verzilveringsproblematiek kan optreden. Daarnaast wordt vanaf 2009 bij meerdere kinderen een hoger bedrag ontvangen, waar de kinderkorting uit een bedrag onafhankelijk van het aantal kinderen bestond. Men heeft recht op het kindgebonden budget als men 1 of meer kinderen heeft die jonger zijn dan 18 jaar en men kinderbijslag ontvangt (of als men dit niet krijgt wegens ontvangst studiefinanciering of een te beperkt aantal uren middelbaar onderwijs maar de kinderen wel door de ouders in belangrijke mate worden onderhouden). Van 2009 op 2010 groeit de doelgroep met ruim 100.000 gezinnen vanwege de integratie van (een deel van de) WTOS in de Wet op het kindgebonden budget (Wkb), waardoor huishoudens met een hoger inkomen recht krijgen.

2.3.1 Belastingdienst/Toeslagen als uitvoerder

Om de toeslagen uit te voeren is binnen de Belastingdienst een afzonderlijk onderdeel gecreëerd, Belastingdienst/Toeslagen. Belastingdienst/Toeslagen heeft een eigen gezicht naar buiten. Reden hiervoor is dat het heffen en innen van belastinggeld anders van karakter is dan het uitbetalen van toeslagen, dat voor de Belastingdienst een nieuw proces betekent, met een andere benadering van de doelgroepen en dus een andere organisatiecultuur vergt. Een groot gedeelte van de klanten van Belastingdienst/Toeslagen is immers niet bekend bij en met de (werkwijzen van de) Belastingdienst. Gezien de samenstelling van de doelgroep (veel lage inkomens) en de afhankelijkheid van de toeslagen, is het van belang dat alle mensen die in aanmerking komen, ook daadwerkelijk en tijdig een toeslag ontvangen. In onderstaande figuur wordt de overlap van de doelgroepen van de verschillende toeslagen¹⁵ indicatief in beeld gebracht, alsmede de overlap met de inkomstenbelasting.

Figuur 2. Overlap doelgroepen



¹⁵ Alleen het kindgebonden budget is hierin niet meegenomen. Ten tijde van het onderzoek naar de overlap was van deze toeslag nog geen sprake. De figuur dient slechts ter illustratie: de mate van overlap van de cirkels hoeft niet exact gelijk te zijn aan de cijfermatige overlap tussen de toeslagen.

2.4 Uitvoeringsproblematiek

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 zijn er verschillende gevolgen van een complex stelsel. Het stelsel wordt ondoorzichtig, moeilijk controleerbaar en heeft hoge uitvoeringskosten. Het meest prangend zijn echter de gevolgen voor degenen voor wie de toeslag bedoeld is: de burgers. Zij worden ten eerste geconfronteerd met hoge administratieve lasten. Deze worden in paragraaf 2.4.1 en 2.4.2 besproken. Ten tweede lopen zij het risico op hoge terugvorderingen wanneer onbedoeld een te hoge toeslag is ontvangen. Dit wordt in paragraaf 2.4.3 nader in kaart gebracht. Uiteraard geldt dat deze burgerproblematiek samenhangt met de problematiek voor de overheid. Wanneer burgers regelingen goed begrijpen en er zonder al te veel moeite een beroep op kunnen doen hanteren zal de belasting van de uitvoeringsorganisatie (klachten, informatiewinning, beroepsprocedures) teruglopen. Wanneer het Belastingdienst/Toeslagen meer tijd en moeite kost om een ingewikkelde regeling goed uit te voeren waardoor de verwerkingstijd en foutenkans toeneemt ondervindt de burger hinder. Wanneer de terugvorderingen worden beperkt neemt ook de budgettaire voorspelbaarheid van de regelingen toe. Kortheidshalve wordt in dit rapport met uitvoeringsproblematiek zowel bedoeld op de gevolgen voor de overheid als voor de burger.

Dit hoofdstuk beschrijft de problematiek slechts in algemene zin. Doordat slechts beperkte gegevens beschikbaar zijn is het helaas niet mogelijk de problematiek nader te duiden. De beperkingen zijn tweërlei. Ten eerste bestaat het toeslagensysteem nog maar kort. Hierdoor is op het gebied van de terugvorderingen slechts (volledige) data beschikbaar voor 1 jaar (2006) en voor de administratieve lasten voor drie jaar (2006 t/m 2008). Dit kan betekenen dat de geschetste problematiek voor een deel te wijten is aan aanloopproblemen (deze worden kort beschreven in paragraaf 3.1). Ten tweede zijn geen gegevens beschikbaar waarmee specifieke problemen (hoge terugvorderingen, onbegrip over aanvraagproces) kunnen worden gekoppeld aan specifieke kenmerken van de toeslag. Hoewel dit te laat komt voor dit IBO is het voor goede besluitvorming in de toekomst noodzakelijk dat deze informatie wel beschikbaar is. Wat betreft de terugvorderingen zal het nieuwe toeslagensysteem deze informatie kunnen leveren. Dit systeem wordt naar verwachting in 2010 operationeel wat betekent dat informatie over de terugvorderingen over 2010 in de zomer van 2011 beschikbaar is. Om de administratieve lasten beter te kunnen koppelen aan specifieke kenmerken van de toeslagen is een nulmeting administratieve lasten burger nodig.

2.4.1 Administratieve lasten voor de burger: objectieve maatstaven

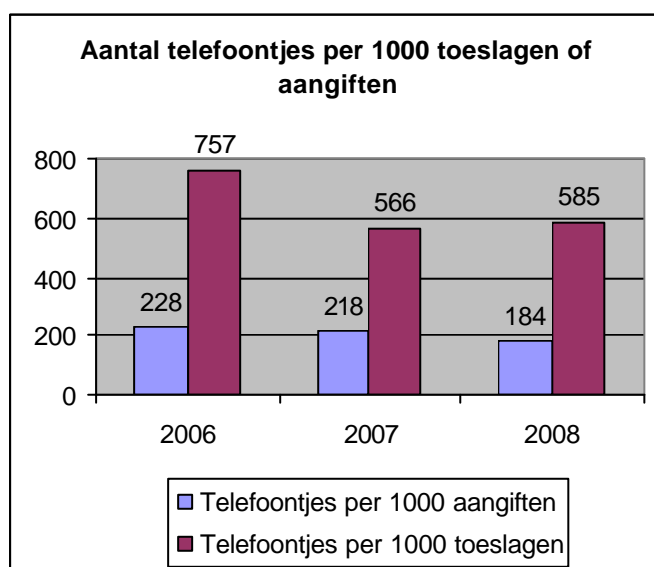
Elke overheidsregeling leidt tot administratieve lasten bij de burger. Om te bepalen of de lasten van de toeslagensystematiek excessief zijn wordt hieronder een vergelijking gemaakt tussen de administratieve lasten die samenhangen met belastingaangiften¹⁶ en die samenhangen met de toeslagen. Bij de aangiften gaat het om alle aangiften (inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, loon- en omzetbelasting, accijnzen, motorrijtuigenbelasting, zorgverzekeringswet en een aantal

¹⁶ Gegevens zijn gebaseerd op de tweemaandelijks rapportage Belastingdienst (periode t/m december 2008).

kleinere belastingsoorten), dus niet alleen om de aangiften van particulieren. Het was niet mogelijk om deze gegevens te isoleren. Dit betekent dat voorzichtigheid moet worden betracht wanneer op basis van deze gegevens conclusies worden getrokken¹⁷. Een andere belangrijke kanttekening is dat de doelgroep van toeslagen (deels) een andere is dan van de fiscale regelingen. Het gaat bij de toeslagen vaker om burgers met een lager inkomen en een lagere opleiding. Zowel de doelgroep als ook de politiek ervaart de gevolgen van uitvoeringsproblemen anders dan bij de belastingen.

Figuur 3 geeft aan hoe vaak er met de BelastingTelefoon is gebeld per 1000 toeslagen of aangiften. Er zijn in 2008 57,2 mln aangiften door de Belastingdienst afgehandeld. Hierover werd 10,5 mln keer gebeld naar de Belastingtelefoon. Per 1 000 aangiften werd er dus 184 keer gebeld. Bij de toeslagen ging het om 7,7 mln toeslagen en 3,5 mln telefoontjes. Per 1000 toeslagen werd dus maar liefst 585 keer gebeld. Het aantal telefoontjes per 1000 toeslagen is gedaald van 2006 op 2007 maar laat naar 2008 weer een zeer lichte stijging zien.

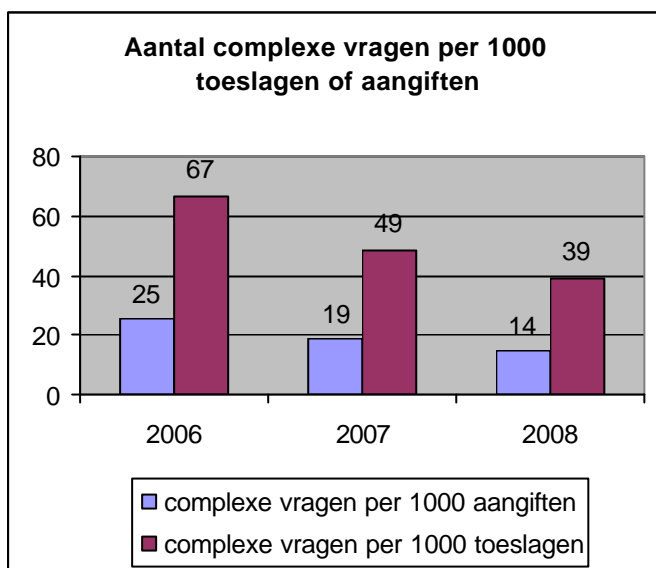
Figuur 3. Aantal telefoontjes per 1000 toeslagen of aangiften



De vragen die gesteld worden over de toeslagen kunnen ook minder vaak direct worden beantwoord door de BelastingTelefoon. Figuur 4 geeft aan hoeveel vragen per 1 000 toeslagen of aangiften worden gesteld waarbij de medewerker van de BelastingTelefoon zelf niet in staat is direct een antwoord te geven (complexe vragen). Dit aantal is bij de toeslagen meer dan 2 keer zo hoog als bij de aangiften. Hoewel bij zowel de aangiften als bij de toeslagen sprake is van een dalende trend, blijft het verschil tussen de twee bestaan. Bovendien kost het bij de toeslagen ook meer tijd om de complexe vragen te beantwoorden (zie bijlage III voor de gegevens).

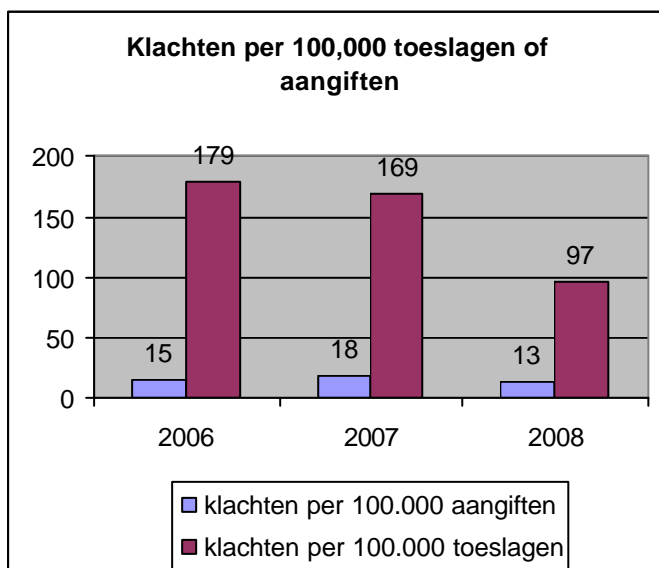
¹⁷ Voor subjectieve maatstaven die in paragraaf 2.4.2 worden besproken gaat het wel om gegevens over uitsluitend particulieren.

Figuur 4. Aantal complexe vragen per 1000 toeslagen of aangiften



Figuur 5 laat zien dat het aantal klachten per 100 000 toeslagen veel hoger is dan het aantal klachten per 100 000 aangiften. Hoewel met name van 2007 op 2008 een forse daling in de klachten over de toeslagen heeft plaatsgevonden, is het aantal klachten per toeslag nog steeds meer dan zeven keer zo hoog als het aantal klachten per aangifte. Ook blijken klachten bij toeslagen (iets) minder snel tijdig te worden afgedaan (zie bijlage II).

Figuur 5. Klachten per 100 000 toeslagen of aangiften



Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er de laatste twee jaar sprake is van verbetering van de uitvoeringsproblematiek bij de toeslagen. Tegelijkertijd is de problematiek bij de

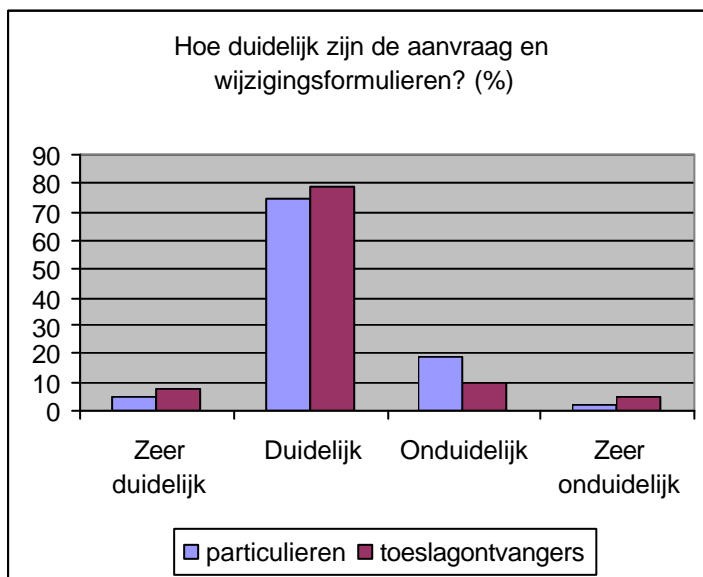
Belastingdienst/Toeslagen nog steeds duidelijk groter dan bij de fiscale regelingen van de Belastingdienst.

2.4.2 Administratieve lasten voor de burger: subjectieve maatstaven

Anders dan bij de objectieve maatstaven is het bij de subjectieve maatstaven wel mogelijk om een vergelijking te maken met het oordeel van particulieren over de Belastingdienst. Dit wordt in onderstaande figuren gedaan¹⁸. Het duidelijke onderscheid tussen Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen dat bij de objectieve vergelijking in paragraaf 2.2.1 werd gevonden, komt bij de subjectieve beoordelingen duidelijk niet naar voren. Ten eerste blijken toeslagontvangers een hoger cijfer geven voor het functioneren van de Belastingdienst dan particulieren gemiddeld doen (6,4 versus 6,2). Ook meer uitgesplitste vragen geven niet het beeld dat toeslagontvangers meer ontevreden zijn dan andere particulieren.

Uit Figuur 6, blijkt dat de aanvraag- en wijzigingsformulieren in het toeslagenproces iets duidelijker worden geacht dan in de inkomstenbelastingfeer. Hetzelfde geldt voor het bericht over het maandelijkse toeslagvoorschot versus het aanslagbiljet. Alleen de brieven over de toeslagen worden iets minder duidelijk gevonden (zie bijlage III).

Figuur 6. Duidelijkheid formulieren

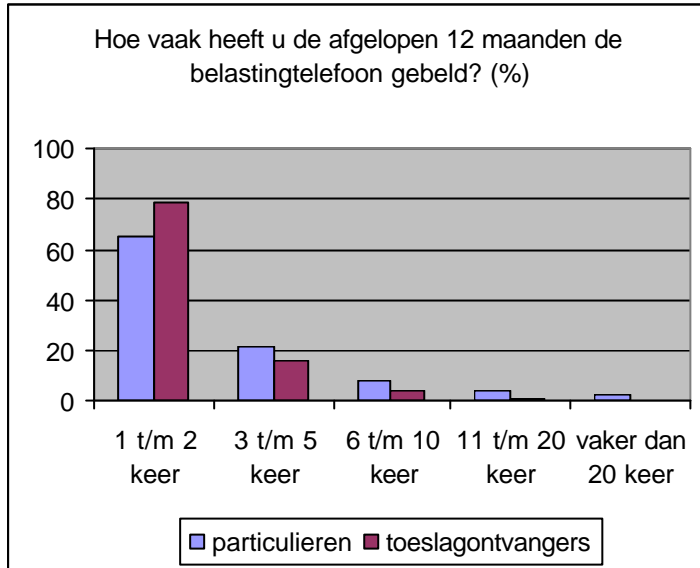


Figuur 7 laat zien dat toeslagontvangers naar eigen zeggen iets minder vaak met de BelastingTelefoon bellen dan particuliere belastingplichtigen. Bovendien blijken ze vaker meteen antwoord te krijgen en ook vaker een volledig antwoord ontvangen. Wel geven toeslagontvangers

¹⁸ Alle figuren zijn gebaseerd op cijfers uit de bijlage van de Fiscale Monitor 2008.

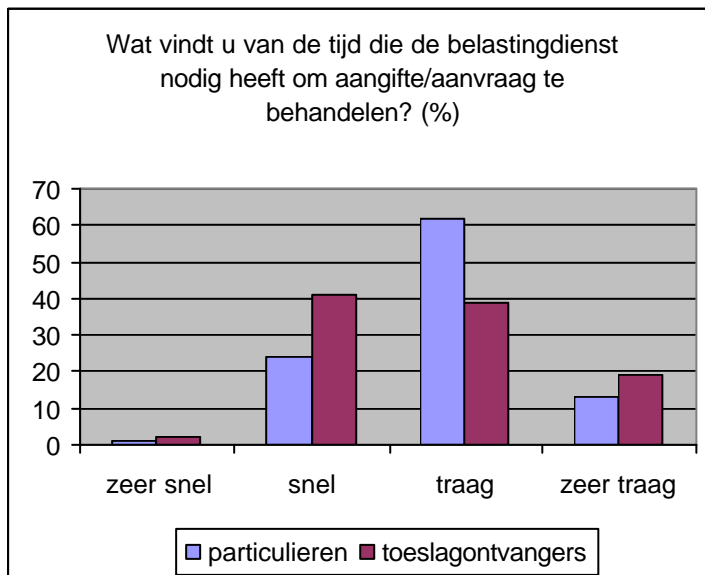
minder vaak een positief antwoord op de algemene vraag hoe snel zij antwoord op vragen krijgen (zie bijlage III).

Figuur 7. Aantal keer gebeld met belastingtelefoon



Tot slot blijkt uit Figuur 8 dat toeslagontvangers over het algemeen meer tevreden zijn over de snelheid waarmee de Belastingdienst aanvragen behandelt dan particulieren over de snelheid rond aangiften.

Figuur 8. Snelheid behandeling aangifte/aanvraag



Op subjectieve maatstaven scoren de toeslagen dus niet opvallend slechter (en vaak zelfs beter) dan de inkomstenbelasting. Uiteraard is dit nog geen reden om gerust gesteld te zijn. Zoals hierboven

betoogd gaat het bij de toeslagen om een kwetsbare groep, waardoor ook de lat voor de uitvoerbaarheid hoog gelegd moet worden. Daarnaast is een relatief goede score nog geen goede score in absolute zin. Dat meer dan de helft van de toeslagontvangers de Belastingdienst traag vindt in de verwerking van de aanvraag en meer dan een kwart de brieven onduidelijk vindt is zeker reden voor bezorgdheid.

2.4.3 Terugvorderingen

Een belangrijk deel van de toeslagendoelgroep heeft moeite om iedere maand de eindjes aan elkaar te knopen. Deze groep heeft daarom behoefte aan een stabiel inkomenspatroon. Terugvorderingen verstoren dit patroon. Een terugvordering komt vaak onverwacht omdat mensen er onterecht van uitgaan dat de Belastingdienst op de hoogte is van hun inkomen en hier dus geen fouten kunnen worden gemaakt¹⁹. Er zijn terugbetalingsregelingen op maat die voorkomen dat mensen door de terugvorderingen onder het bestaansminimum terecht komen, maar dit is niet de standaardbetalingsregeling die wordt aangeboden. De standaardregeling gaat uit van 24 termijnen.

De vraag of de terugvorderingspercentages als probleem moeten worden gezien hangt van een aantal zaken af. Ten eerste de hoogte van de terugvorderingen en ten tweede de draagkracht van de huishoudens die met de terugvorderingen geconfronteerd worden. Hierover geeft deze paragraaf meer informatie. Daarnaast is het ook van belang of het huishouden een terugvordering heeft verwacht, bijvoorbeeld omdat zij een wijziging in de huishoudsituatie niet heeft doorgegeven. Ook is het van belang wat de oorzaak is van de terugvordering. Als een terugvordering ontstaat doordat bijvoorbeeld een student in de loop van het jaar een baan heeft gevonden, dan is de terugvordering het gevolg van een structurele verbetering van de draagkracht. In dat geval is de terugvordering inherent aan een inkomensafhankelijk systeem, en niet zozeer een probleem. Over dit onderscheid was geen informatie beschikbaar.

Om meer inzicht in te krijgen in de terugvorderingproblematiek wordt in onderstaande tabellen weergegeven hoeveel mensen binnen een bepaalde inkomensgroep²⁰ worden geconfronteerd met een terugvordering. Op het moment van schrijven waren nog niet alle toeslagen 2007 definitief toegekend. Hieronder wordt de stand weergegeven per 31 januari 2009. Toen was bij de huurtoeslag 67% definitief vastgesteld en bij de zorgtoeslag 80%. Dit betekent dat de aantallen hieronder hoogstwaarschijnlijk een onderschatting van het uiteindelijke aantal zijn. Er waren vrijwel geen kinderopvangtoeslagen voor 2007 definitief vastgesteld. Daarom worden voor de kinderopvangtoeslag gegevens voor 2006 weergegeven.

¹⁹ In veel burgerbrieven wordt de Belastingdienst verzocht om geen geld meer te geven als er achteraf toch geen recht op blijkt te bestaan. Dit fenomeen blijft bestaan ondanks de continue aandacht in de communicatie naar buiten dat toeslagen op voorschotbasis worden verstrekt en burgers zelf wijzigingen door moeten geven.

²⁰ Huishoudens zijn ingedeeld in inkomensklassen op basis van de draagkracht die voor de toeslag wordt gehanteerd. Het gaat hier om de optelsom van de toetsingsinkomens (verzamelinkomens) in het huishouden. Bij huishoudens jonger dan 23 jaar is hier nog een vrijstelling op in mindering gebracht (hoogte ca. €4000). Aantallen zijn bij zorgtoeslag en huurtoeslag afgerond op honderdtallen; bij de kinderopvangtoeslag op tientallen.

Tabel 2. Huurtoeslaginvorderingen per inkomensklasse

Aantal huurtoeslaginvorderingen per inkomensklasse over 2007 (duizendtallen) (o.b.v. 67% vastgesteld)					
Invordering	minder dan 100	100-500	500-1000	meer dan 1000	Totaal
Inkomensklasse					
<11000	4.200	7.600	4.000	4.300	20.100
11000<21000	12.000	80.800	25.700	21.500	140.000
21000<31000	2.000	18.500	17.100	29.500	67.100
31000<41000	300	2.000	2.500	7.000	11.800
41000<51000	100	700	700	2.100	3.600
Totaal	18.600	109.600	50.000	64.400	242.600

Tabel 3. Zorgtoeslaginvorderingen per inkomensklasse

Aantal zorgtoeslagterugvorderingen per inkomensklasse over 2007 (duizendtallen) (o.b.v. 80% vastgesteld)					
Zorgtoeslagvordering	minder dan 100	100-500	500-1000	meer dan 1000	Totaal
Inkomensklasse					
<11000	5.700	5.900	1.200	700	13.500
11000<21000	204.400	55.300	800	500	261.000
21000<31000	196.400	372.800	7.800	0	577.000
31000<41000	90.600	170.900	30.000	2.800	294.300
>41000	26.200	117.200	28.200	12.100	183.700
Totaal	523.300	722.100	68.000	16.100	1.329.500

Tabel 4. Kinderopvangtoeslaginvorderingen per inkomensklasse

Aantal kinderopvangtoeslaginvorderingen per inkomensklasse over 2006 (duizendtallen)					
Invordering	minder dan 100	100-500	500-1000	meer dan 1000	Totaal
Inkomensklasse					
<11000	110	120	130	80	440
11000<21000	180	90	120	50	440
21000<31000	700	250	370	150	1.470
31000<41000	1.790	290	730	230	3.040
41000<51000	1.260	360	860	290	2.770
51000<61000	1.030	360	1.000	340	2.730
61000<71000	1.340	380	1.250	370	3.340
71000<81000	1.870	410	1.770	510	4.560
81000<91000	1.870	420	2.180	620	5.090
>91000	20.900	8.830	38.430	13.070	81.230
Totaal	31.050	11.510	46.840	15.710	105.110

Een aantal zaken valt op. Ten eerste is het aantal terugvorderingen bij de zorgtoeslag in absolute zin het hoogst. Dit ligt voor de hand gezien de grootte van de doelgroep. De hoogste terugvorderingcategorieën (€500 - €1000 en > €1000) komen bij de zorgtoeslag relatief weinig voor. Dit is een logisch gevolg van het feit dat het zorgtoeslagbedrag beperkt is. De huurtoeslag en kinderopvangtoeslag leiden relatief tot meer hoge terugvorderingen. Bij de kinderopvangtoeslag doen deze terugvorderingen zich vrijwel geheel voor bij de hogere inkomensgroepen; de huishoudens die

een inkomen hebben van meer dan €91 000 vertegenwoordigen meer dan de helft van het totaal aan terugvorderingen. Bij de huurtoeslag worden ook veel lagere inkomens geraakt door hoge terugvorderingen. Niet verrassend, gezien de doelgroep van deze toeslag die per definitie uit lage inkomens bestaat (tot maximaal ca. €27 950 in 2008). Concluderend kan gesteld worden dat voor het terugdringen van de meest schrijnende terugvorderingproblematiek (hoge bedragen bij lage inkomens) met name de huurtoeslag van belang is.

3 Vier kernoorzaken van de problematiek

3.1 Inleiding

De hiervoor beschreven problematiek is deels te verklaren vanuit de problemen die een afgeleide zijn van de opstart van een omvangrijk nieuw proces²¹. Inmiddels zijn de nodige aanpassingen gedaan om het uitvoeringsproces te verbeteren. Zo leek het aanvankelijk een voordeel voor de burger om een gecombineerd huur- en zorgtoeslagformulier te hanteren, maar bleek dit formulier in de praktijk juist voor meer verwarring te zorgen. Nu hoeven huur- en zorgtoeslag niet meer via een gecombineerd formulier te worden aangevraagd. Er is in Rijswijk een tijdelijke voorziening getroffen waar veel van de nu noodzakelijke handmatige activiteiten worden uitgevoerd. Ook zijn er inmiddels diverse vereenvoudigingen in de huurtoeslag doorgevoerd²². Tot slot wordt naar verwachting per berekeningsjaar 2010 een nieuw automatiseringssysteem voor Toeslagen ingevoerd dat een aantal onvolkomenheden in de huidige automatisering op zal lossen. Op dit moment wordt gebruik gemaakt van verschillende systemen voor de toeslagen. Tevens worden voor de huur- en de zorgtoeslag verschillende systemen gebruikt voor het voorschot en de definitieve toekenning. Dit zorgt voor vertragingen en een gebrek aan overzicht. Het nieuwe systeem zal de functies voor alle toeslagen in uitvoeren. Voor burgers zal het ook eenvoudiger worden om wijzigingen in te dienen. Op dit moment moeten burgers als zij bijvoorbeeld een verhuizing willen doorgeven ook allerlei vragen over het inkomen, een eventuele partner enz.²³ beantwoorden. In het nieuwe systeem hoeft alleen de wijziging zelf doorgegeven te worden. Met internettoegang tot de persoonlijke toeslaggegevens (het burgerportaal) zal het ook makkelijker worden om wijzigingen in te dienen en de status te volgen. Ook kan via dit burgerportaal het verwerken van de wijzigingen gevolgd worden.

Momenteel wordt voor iedere toeslag een aparte beschikking opgemaakt. Met de invoering van het nieuwe toeslagensysteem worden de gegevens van alle toeslagen op één beschikking gedrukt waardoor meer overzicht voor de burger ontstaat. Dit betekent ook dat het automatisch continueren voor alle toeslagen op hetzelfde moment gebeurt, waar dit in het oude systeem verspreid over de tijd gebeurde.

Bovengenoemde maatregelen zullen naar verwachting de dienstverlening doen verbeteren. Dit moet in de komende jaren duidelijk worden. Het is echter ook waarschijnlijk dat deze maatregelen niet toereikend zullen zijn. Een deel van de problemen van zowel burgers als de Belastingdienst is

²¹ Door de aanloopproblemen dreigden ruim 900.000 burgers niet op tijd hun toeslag te ontvangen. Zij hebben toen een gestandaardiseerd voorschot ontvangen. Ook zijn er spoedbetalingen gedaan. Dit heeft tot verrekeningen en terugvorderingen bij definitief toekennen geleid. Voor verdere informatie over maatregelen tegen de opstartproblemen wordt verwezen naar de voortgangsrapportages, brieven en antwoorden op kamervragen die de Belastingdienst heeft gestuurd (bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2006-2007, 30 800 IXB, nrs 29, 38 en Kamerstukken II, 2006-2007, 30 800 XI, nr. 77.)

²² Staatsblad 2009, 138.

²³ Zie bijlage IV voor voorbeelden van de huidige formulieren.

inherent aan de wet- en regelgeving die aan de toeslagen ten grondslag ligt. Een verbetering van de dienstverlening kan niet de problemen oplossen die bijvoorbeeld voortkomen uit uitzonderingen op het vermogensbegrip of partnerbegrip. Het vervolg van dit hoofdstuk richt zich op de analyse van deze problemen.

De problemen die zowel burger als Belastingdienst/Toeslagen ondervinden met de uitvoering van toeslagen zijn in dit hoofdstuk gegroepeerd naar vier hoofdoorzaken voor deze problemen. Per oorzaak wordt de algemene thematiek beschreven en daarna per toeslag de ondervonden problemen en de omvang waarin deze zich voordoen. De werkgroep had per probleem een overzicht van de administratieve lasten voor de burger, terugvorderingproblematiek enzovoort inzichtelijk willen hebben. Hiervoor is helaas de beschikbare beheersinformatie vanuit onder meer het huidige toeslagensysteem niet toereikend.

3.2 De grondslagen die de hoogte van de toeslag bepalen zijn (te) talrijk en bevatten (te) veel uitzonderingen

Vanuit (nauw) beleidsperspectief kan het wenselijk zijn om een toeslag van zo veel mogelijk grondslagen afhankelijk te maken. Hiermee wordt het immers mogelijk de toeslag op een meer verfijnde manier in te zetten waardoor (schijnbaar) beter gestuurd kan worden op het specifieke beleidsdoel. Tegelijkertijd spreekt het voor zich dat een groter aantal grondslagen dat moet worden ingevuld, de kans op het maken van fouten verhoogt, het verband tussen grondslagen en toeslag voor burgers minder inzichtelijk en voorspelbaar maakt, de kans op uitvoeringslast doet toenemen (meer grondslagen om te controleren, meer vragen aan de Belastingdienst) en de kans op terugvorderingen na afloop van het jaar vergroot. Regelingen met veel grondslagen die bovendien veel uitzonderingen kennen, lenen zich niet goed voor een massaal proces. De uitvoering is toevertrouwd aan de Belastingdienst, o.a. omdat deze organisatie goed is toegerust voor het uitvoeren van massale processen. Wanneer aan de voorwaarden voor een massaal proces niet wordt voldaan, betekent dit een risico voor de uitvoering.

3.2.1 Huurtoeslag

De huurtoeslag bevat een scala aan fijnmazige begrippen en diverse uitzonderingen op de algemene regels. De huurtoeslag is afhankelijk van het inkomen en vermogen, de huishoudsituatie, de rekenhuur en de leeftijd van personen in het huishouden.

Inkomen en vermogen

Als er sprake is van een vermogen boven de IB vrijstelling bestaat er in principe geen recht op huurtoeslag. In 2007 zijn ongeveer 13 000 huurtoeslagen geheel teruggevorderd omdat het vermogen

boven de box 3 vrijstelling uitkwam. Om deze 13 000 gevallen te vinden moeten alle 1,1 miljoen huurtoeslagen worden gecontroleerd omdat de vermogensdefinitie ongelijk is aan de definitie in de IB.

Er is zowel voor het inkomen als voor het vermogen sprake van een aantal elementen voortkomend uit de vroegere hardheidsclausule in de huurtoeslag dat niet meegerekend hoeft te worden (opgesomd in onderstaande box 2 en box 3). Deze uitzonderingen moeten door aanvragers via een apart formulier worden aangevraagd en met bewijsstukken onderbouwd. Dit betekent dat –anders dan bij de kinderopvangtoeslag- aanvragers die geen beroep willen doen op deze hardheidsclausule niet met deze vragen worden belast. De schaduwkant hiervan is dat mensen die wel een beroep willen doen op de hardheidsclausule eerst een “normale” aanvraag moeten indienen en vervolgens bezwaar moeten aantekenen op de daaruit volgende beschikking o.b.v. de hardheidsclausule. Zij kunnen niet met één enkel formulier de juiste toeslag ontvangen. Belastingdienst/Toeslagen moet de berekeningen van inkomen en vermogen dan via een handmatig proces uitvoeren.

Box 2. Uitzonderingen inkomensbegrip huurtoeslag voortkomend uit vroegere hardheidsclausule.

- a. een afkoopsom van een ouderdoms- of nabestaandenpensioen, die niet meer bedraagt dan het genoemde bedrag in de Pensioen- en spaarfondsenwet (aantal: 1.000)
- b. een nabetaling van inkomsten als bedoeld in afdeling 3.3 en 3.5 van Wet IB 2001 (3.000-5.000)
- c. een wezenuitkering die aan een ander dan de wettelijke vertegenwoordiger van het kind wordt uitbetaald (30-50)
- d. een afkoopsom op grond van de Liquidatiewet ongevalwetten (30-50)
- e. een verhoging op grond van artikel 10 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), artikel 9 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) of artikel 22 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) (30-50)

Box 3. Uitzonderingen vermogensbegrip huurtoeslag voortkomend uit vroegere hardheidsclausule

- De volgende elementen van het vermogensbegrip uit de Awir maken dat het niet volledig aansluit op “voordeel uit sparen en beleggen”, de registratie van de Belastingdienst in de inkomstenbelasting.
- a. Vermogen van een pleegkind (aantal: 30-50)
 - b. Vermogen van een minderjarig kind, waarover de aanvrager, partner en/ of medebewoner en het minderjarige kind niet kunnen beschikken (300-500)
 - c. Smartengeld (=immateriële schadevergoeding) (300-500)
 - d. Schadevergoedingen die door de overheid, het Nederlandse Rode kruis of fabrikanten van farmaceutische producten zijn betaald aan hemofiliepatiënten die met het aidsvirus zijn besmet (30-50)
 - e. Vergoedingen op grond van de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers die zijn uitgekeerd aan de slachtoffers zelf (30-50)
 - f. Uitkeringen uit het DES-fonds die zijn verstrekt aan de slachtoffers van het gebruik van DES-preparaten (vanaf 2007) (30-50).

- g. Tegemoetkomingen op grond van de Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit nieuwjaarsbrand Volendam (Stcrt. 2003, 42) en bijdragen op grond van de Regeling tegemoetkoming in kosten nieuwjaarsbrand Volendam II (Stcrt. 2004, 188) , uitgekeerd aan de getroffen en zelf. (<10)
- h. Individuele uitkeringen in het kader van tegoeden Tweede Wereldoorlog aan leden van de Joodse, Sinti, Roma en Indische gemeenschappen: Uitkeringen van de Stichting Maror-gelden Overheid (30-50)
- i. De categorie die in het overgangsrecht bestaat. Hierdoor is (in afwijking van het fiscale vermogen) pas bij een hoger vermogen sprake van voordeel uit sparen en beleggen. Ten aanzien van de huurder die jonger is dan 65 jaar, aan wie over het subsidiejaar dat loopt van 1 juli 2005 tot en met 30 juni 2006 huursubsidie is verstrekt en die in het daarvoor geldende peiljaar een rekenvermogen heeft van meer dan €20.300,-, wordt, indien hij in een berekeningsjaar recht heeft op de alleenstaande-ouderkorting als bedoeld in artikel 8.15 van de Wet inkomstenbelasting 2001, artikel 7, derde lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen toegepast alsof hij in dat jaar recht zou hebben op tweemaal het heffingvrije vermogen als bedoeld in artikel 5.5, eerste lid, van die wet (2.000).

Naast de uitzonderingen die verband houden met de vroegere hardheidsclausule is er voor het vermogen in de toeslagen ook bepaald dat zogenoemde groene beleggingen en beleggingen in durfkapitaal - in tegenstelling tot box 3 van de inkomstenbelasting - niet zijn vrijgesteld. Door de verschillende uitzonderingen op het begrip ten opzichte van de inkomstenbelasting is het een moeilijke taak dit te controleren. Omdat de vermogensdefinitie afwijkt van de definitie in de inkomstenbelasting voldoet een eenvoudige bestandsvergelijking niet. Op een aangifte is het verplicht om het vermogen op te geven op het moment dat dit de vrijstelling overschrijdt. Wanneer een burger zijn vermogen (vrijwel) geheel in deze vrijgestelde beleggingen onderbrengt zal het bedrag van de vrijstelling niet worden overschreden. Voor de huurtoeslag is het echter ook noodzakelijk om die burgers te vinden die juist door bijvoorbeeld de maatschappelijke beleggingen boven de grens uitkomen. Om dit goed te controleren zouden op alle aanvragen ingewikkelde controles moeten worden uitgevoerd. Hoewel dit nog niet standaard gebeurt heeft Belastingdienst/Toeslagen wel op deze wijze een pilot uitgevoerd waaruit bleek dat slechts een zeer kleine groep (ca. 500 man) van de huidige toeslagontvangers hierdoor boven de het toetsvermogen uitkomt.

Rekenhuur

De huur die bepalend is voor het toeslagrecht is niet één op één af te leiden uit het maandelijks aan de verhuurder te betalen bedrag. Het gaat om de zogenoemde rekenhuur die bestaat uit de kale huur met een aantal plussen en minnen als servicekosten (kosten huismeester, schoonmaakkosten etc.). Alle 1,1 miljoen huurtoeslagontvangers moeten deze vragen op het formulier invullen.

Huishouden

Bij de huurtoeslag zijn niet alleen de aanvrager en zijn partner van belang voor de toeslag, maar alle personen die op het adres wonen. De samenstelling qua leeftijd en huishouden zorgt voor een indeling naar huishoudtype die weer bepaalt welk deel van de huur door het huishouden zelf betaald moet worden, hoe hoog de rekenhuur maximaal mag zijn en tot welk inkomen recht bestaat op huurtoeslag. Hierop zijn uitzonderingen voor bijvoorbeeld grote huishoudens en huishoudens die wonen in een huis dat vanwege een handicap is aangepast. In ongeveer 1 000 gevallen is sprake van uitzonderingen in verband met grote huishoudens en aangepaste woningen.

3.2.2 Kinderopvangtoeslag

Voor deze regeling zijn veel gegevens nodig om de toeslag aan te vragen. Dit leidt ertoe dat in één aanvraagformulier zo'n 70 vakjes op het formulier verkeerd kunnen worden ingevuld. Voor ieder kind moet worden opgegeven hoeveel uren opvang wordt afgenomen, van welke soort opvang gebruik wordt gemaakt, tegen welke prijs en bij welke specifieke instelling. De hoofdregel is dat aanvrager én eventuele partner moeten werken om in aanmerking te kunnen komen voor deze toeslag. Voor sommige (kleine) groepen die (nog) niet werken bestaat het recht ook. Hierbij valt te denken aan studerende ouders, kunstenaars, mensen die een traject richting werk volgen (re-integratie). Om voor deze groepen de juiste toeslag te kunnen berekenen worden ook mensen die niet aan deze definitie voldoen geconfronteerd met de vraag of ze tot een doelgroep behoren. Wanneer de aanvrager ervan uitgaat dat dit niet het geval is, kan hij de vraag hierover negeren. Als de aanvrager het zekere voor het onzekere wil nemen zal hij echter zijn eigen situatie met de bijbehorende definities moeten vergelijken. In 2009 gaat het om ongeveer 20 000 aanvragen kinderopvangtoeslag voor zogenaamde doelgroepers. Om deze 20 000 aanvragers de goede toeslag te kunnen geven wordt de gehele populatie van de kinderopvangtoeslag (ruim 500 000) met de vragen over de doelgroepers geconfronteerd.

3.2.3 Zorgtoeslag

Bij de zorgtoeslag worden normaal gesproken slechts drie grondslagen gebruikt om de toeslag te bepalen, het inkomen, de huishoudsituatie en de normpremie. Voor een groep niet-ingezetenen die zorgpremie aan CVZ bepalen wordt een afwijkende berekening gehanteerd (het gaat hier om een uitzondering die noodzakelijk is op grond van onder meer verdragsrecht). Afhankelijk van de verhouding van de zorgkosten in hun woonland tot de zorgkosten in Nederland (de zogenoemde woonlandfactor) ontvangt deze groep (een deel van) de zorgtoeslag. De afwijkende berekening brengt aan de ene kant een complicatie met zich mee, maar zorgt er wel voor dat de omvang van deze doelgroep wordt beperkt waardoor de uitvoeringsproblematiek wordt gedrukt. Het uitbetalen van toeslagen aan niet-ingezetenen brengt immers ook complicaties voor de uitvoering mee. De bedragen

moeten in het buitenland worden betaald, ook de controle op toeslagen in het buitenland is lastiger. Er zijn daarnaast uitzonderingsgroepen (militairen, gedetineerden, gemoedsbezwaarden en in het buitenland verzekerden), die geen 'recht hebben' op zorgtoeslag. Voor deze uitzonderingsgroepen moet door de Belastingdienst gebruik worden gemaakt van bestanden waarin ook deze groepen staan. Deze gegevens worden door verzekeraars geleverd.

3.2.4 Kindgebonden budget

Het kindgebonden budget is afhankelijk van een beperkt aantal grondslagen, namelijk het aantal kinderen, de leeftijd van de kinderen en het inkomen. Als er voor de kinderen recht bestaat op kinderbijslag dan is er ook recht op kindgebonden budget. De enige uitzondering daarop zijn 16 en 17 jarigen waar de ouders geen kinderbijslag voor krijgen omdat zij niet genoeg uren scholing genieten of studiefinanciering ontvangen. In deze gevallen doet de Sociale Verzekeringsbank (SVB) ieder kwartaal opnieuw onderzoek of de ouders het kind in belangrijke mate onderhouden. Dit kan van kwartaal op kwartaal veranderen. Op dit moment voert de SVB dit onderzoek voor ongeveer 6 000 toeslagen uit. Het betreft een arbeidsintensief proces waarbij de ouders op papier bewijsstukken aan moet leveren. Het is ook een proces dat alleen voor het kindgebonden budget uitgevoerd moet worden. Voor kinderbijslag komen de ouders niet in aanmerking. Deze regel kan tot vertraging leiden in de bevoorschotting op het moment dat een kind 16 jaar wordt. Op dat moment wordt de toets namelijk relevant. Ook kan het voorkomen dat in eerste instantie ten onrechte een toeslag voor een 16-jarig kind is betaald, wat later moet worden teruggedraaid.

3.3 De grondslagen voor de toeslag zijn lastig te begrijpen en moeilijk controleerbaar

Het is van belang dat de burger zonder al te veel moeite begrijpt wat precies het gegeven is waarom wordt gevraagd. Een goede, objectieve definitie, afbakening en toetsbaarheid van een grondslag is ook van groot belang voor effectief toezicht, zeker wanneer calculerend gedrag mogelijk is. Wanneer controle moeilijk is zijn er twee mogelijke gevolgen. Ten eerste kan er voor gekozen worden een grote groep goedwillende burgers te benaderen met ingewikkelde controles om de groep personen die misbruik maakt klein te houden en op te sporen. Ten tweede kan er (noodgedwongen of om de goedwillende burgers niet te veel te belasten) voor worden gekozen de controle te beperken. Daardoor is het mogelijk dat mensen voor wie de toeslag niet bedoeld is deze toch ontvangen. Ook maakt dit het waarschijnlijker dat fouten die leiden tot een te lage toeslag niet ontdekt worden.

3.3.1 Toeslagbreed

Moeilijk te begrijpen en lastig controleerbare grondslagen doen zich bij alle toeslagen voor op het gebied van inkomen en huishoudsituatie.

Inkomen

Alle toeslagen zijn afhankelijk van het *toetsingsinkomen* (=verzamelinkomen of belastbaar loon). Dit gegeven is ex post goed vast te stellen voor zowel de Belastingdienst als de burger²⁴. Er zijn echter twee uitzonderingssituaties die moeilijk te begrijpen en lastig controleerbaar zijn.

Ten eerste is er een uitzonderingsregeling voor mensen die gedurende het jaar een verandering in de partnersituatie hebben. Voor deze mensen geldt dat het *jaarinkomen* van de partner relevant is voor de toeslag, niet alleen het inkomen van de partner gedurende de periode dat zij bij elkaar waren. Hierdoor is het bijvoorbeeld mogelijk dat een hoger inkomen van de partner na het uit elkaar gaan er toe leidt dat de toeslag van de achterblijvende partner naar beneden wordt bijgesteld, ook al profiteert de toeslagontvanger niet van deze inkomensstijging. Om veranderingen in het inkomen buiten beschouwing te laten die wel in het berekeningsjaar hebben plaatsgevonden maar niet in de partnerperiode is een 10% regeling bedacht. Als een toeslagpartner na de partnerperiode er in inkomen meer dan 10% op vooruit gaat, wordt uitgegaan van het inkomen dat de toeslagpartner verdiende in de toeslagperiode, herrekend naar het jaarinkomen (i.p.v. het werkelijke jaarinkomen van de toeslagpartner). Het is een ingewikkelde regeling die weinig wordt gebruikt (het gaat om minder dan honderd gevallen). Daarenboven zijn de benodigde gegevens niet altijd toegankelijk (partner kan b.v. medewerking niet verlenen).

Ten tweede wordt bij overlijden het inkomen dat tot aan het overlijden is verdiend herleid naar een jaarinkomen. Dit om te voorkomen dat nabestaanden onbedoeld voordeel hebben van laag werkelijk inkomen (opgebouwd in slechts een aantal maanden). De herberekening naar een jaarinkomen kan niet goed door een automatiseringssysteem plaatsvinden. Er wordt handmatig bepaald welke inkomensbestanddelen regulier zijn en welke éénmalig vanwege het overlijden. De doelgroep wordt nu handmatig behandeld. Het gaat om circa 20 000 tot 30 000 gevallen per jaar.

Huishoudsituatie

De controle op de samenstelling van het huishouden is lastig. Er zijn vaak discrepanties tussen de opgave van de aanvrager en de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Wanneer bij controle navraag wordt gedaan (een arbeidsintensieve handmatige handeling) blijkt de bewering van de aanvrager toch vaak te kloppen. Gedurende het jaar worden bijna een half miljoen afwijkingen geconstateerd. Dergelijke aantallen noodzaken Belastingdienst/Toeslagen om op basis van ervaring te bepalen welke afwijkingen daadwerkelijk onderzocht moeten worden. Overigens is de

²⁴ Maar niet ex ante. Zie voor de voorspelbaarheidproblematiek paragraaf 3.5.1.

Belastingdienst niet de enige uitvoerder die met dit probleem kampt. Ook het UWV en controle- en opsporingsdiensten binnen de sociale zekerheid hebben informatie nodig over de aard van het huishouden.

Om recht te hebben op een toeslag moet daarnaast sprake zijn van rechtmatig verblijf in Nederland. De criteria hiervoor zijn voor de aanvrager en partner of medebewoners niet hetzelfde. Daarnaast is de contra-informatie (GBA en IND) om dit gegeven te controleren niet betrouwbaar. De onbetrouwbaarheid in de gegevens over de verblijfsstatus heeft tot gevolg dat enige duizenden toeslagen op grond daarvan onjuist worden vastgesteld. De keuze voor de Belastingdienst is in al deze gevallen: niet ingrijpen (afbreukrisico), wel ingrijpen (met als gevolg onterechte afwijzingen, bezwaren en klachten) of de groep van twijfelgevallen om bewijsstukken vragen (zeer bewerkelijk). Het komt op jaarbasis ongeveer 6 000 keer voor dat de toeslag om reden van niet-rechtmatig verblijf wordt stopgezet.

3.3.2 Huurtoeslag

Bij de huurtoeslag spelen er specifieke begrijpelijkheids- en controleerbaarheidproblemen rond de huur, de vraag of het huurobject subsidiabel is, het vermogen en de huishoudsituatie.

Huur

De rekenhuur is door de verschillende componenten waaruit deze is opgemaakt, niet direct af te leiden uit het huurcontract. Hierdoor is de opgegeven rekenhuur moeilijk te controleren. Om controle op de juistheid van de opgegeven huurprijs uit te voeren, vindt jaarlijks een uitwisseling van deze gegevens met corporaties en andere grote verhuurders plaats. Daarnaast moeten de huurders van wie de gegevens niet van de verhuurder worden verkregen individueel worden benaderd. Dit is belastend voor huurder en voor de verhuurder als de huurder deze om hulp vraagt. Het gaat hierbij om circa 300 000 burgers. Om te controleren of de juiste huur wordt doorgegeven zouden ook huurcontract en betalingsbewijzen gevraagd moeten worden. Een probleem hierbij is dat trefzekere indicaties voor non-compliance ontbreken, zodat gekozen moet worden uit hetzij alle 300 000 huurders te vragen om bewijsstukken te overleggen waarbij een groot deel onterecht wordt benaderd (uit een onderzoek over 2006 bleek dat ongeveer 10% van deze groep huurders geen of een lager recht op huurtoeslag had, gelet op huurcontract en/of rekenhuur), hetzij het risico van mogelijke onjuiste toekenningen in een aantal gevallen voor lief te nemen. Op dit moment wordt voor het laatste gekozen en wordt er niet volledig maar steekproefsgewijs gecontroleerd. Ook bij verhuizingen of bij aanpassing van de woning e.d., moet de nieuwe huurprijs doorgegeven worden. Om te bepalen of de huur niet hoger is dan wettelijk toegestaan wordt een beroep gedaan op de huurcommissie om gevallen te controleren die de Belastingdienst steekproefsgewijs selecteert.

Subsidiabel of niet

Niet alle gehuurde woonruimten geven recht op huurtoeslag. Er moet sprake zijn van een zelfstandige of een aangewezen onzelfstandige woonruimte. De aangewezen woonruimten zijn bekend bij de Belastingdienst. Om te bepalen of andere woonruimten zelfstandig zijn wordt gebruik gemaakt van de automatische gegevensuitwisseling met verhuurders. Onjuiste gegevensverstrekking wordt meestal pas bij adviezen van de huurcommissie zichtbaar.

Vermogen

Verder is het vermogen zodanig gedefinieerd en verfijnd (hardheidsclausule en afwijkingen van inkomstenbelasting (IB)-vermogen) dat Belastingdienst/Toeslagen niet zonder meer het vermogensgegeven uit de IB kan volgen maar dat voor de controle op het vermogen gecompliceerde bewerkingen op gegevens moeten worden verricht²⁵.

Huishoudsituatie

Bij de huurtoeslag speelt –naast de algemene huishoudsituatieproblematiek die is beschreven in paragraaf 3.3.1 – dat de medebewoners van belang zijn. Medebewoner is een ieder die op het toeslagadres woont en die niet de aanvrager, diens partner of onderhuurder is. Het lijkt eenvoudig om te controleren welke mensen op één adres wonen, echter het aantal ingeschreven personen in de GBA op één adres weerspiegelt niet altijd de situatie in de werkelijkheid. Dit komt omdat mensen zich niet altijd laten uitschrijven als ze vertrekken of zich wel hebben laten inschrijven zonder ooit daadwerkelijk op het adres te gaan wonen (spookbewoning). De burger die uiteindelijk de huurtoeslag aanvraagt is hiervan niet op de hoogte, maar kan vervolgens wel met een terugvordering van de toeslag worden geconfronteerd. In zo'n 100 000 gevallen tellen medebewoners mee voor het huishouden. Een kwart hiervan heeft relevant inkomen dat meetelt voor de draagkracht. In veel van deze gevallen gaat het echter om kinderen, waarbij op basis van de familierelatie vaak eenvoudig valt vast te stellen dat het niet om spookbewoning gaat.

3.3.3 Kinderopvangtoeslag

De kinderopvangtoeslag kent problemen op het gebied van begrijpelijkheid en controleerbaarheid door het urencriterium en door de zogenaamde doelgroepen.

²⁵ Zie voor de aantallen en nadere uitleg over de controle paragraaf 3.2.

Uren

De regeling voor de kinderopvangtoeslag kan alleen worden uitgevoerd op basis van gedeclareerde uren. Hierbij moet het aantal uren en de uurprijs worden opgegeven. Wanneer er administratiekosten in rekening worden gebracht dienen deze te worden verrekend in de uurprijs. Er kan dus niet van de feitelijke uurprijs worden uitgegaan. Wanneer deze verrekening niet plaatsvindt, ontvangt men te weinig toeslag. Deze systematiek kan bovendien oneigenlijk gebruik in de hand werken. Zowel kinderopvanginstelling als burger hebben er baat bij om het uurtarief niet boven het maximum te vergoeden bedrag te laten komen. Door het aantal af te nemen opvanguren per dagdeel dat kinderopvang wordt gebruikt vast te stellen zorgen de instellingen ervoor dat de ouders voor meer uren betalen dan het werkelijke aantal gebruikte uren. Hierdoor is het mogelijk om onder dit uurtarief te blijven terwijl de prijs per feitelijk afgenomen uur hoger ligt. Dit is relatief eenvoudig omdat kinderopvanginstellingen contracten voor dagdelen afsluiten en niet voor aantallen uren. Het aantal uren dat een dagdeel omvat is door henzelf te bepalen. Het is mede om deze reden dat gegevens over feitelijk gebruikte uren niet beschikbaar zijn en dergelijke constructies oncontroleerbaar en toegestaan zijn.

Doelgroepen

De criteria om te bepalen of iemand tot één van de doelgroepen (zie 3.2) behoort kunnen niet door de Belastingdienst worden getoetst. Gemeente of UWV dienen voor deze groep als poortwachter en betalen ook een deel van de uitkering uit. Voor de rest van de uitkering moeten zij een aanvraag indienen bij Belastingdienst/Toeslagen, die het deel van gemeente/UWV verrekent met de rest van de kinderopvangtoeslag. Hoewel het hier een beperkte groep betreft (zo'n 20 000 gevallen), betekent dit voor deze groep wel dat ze zich tot meerdere loketten moeten wenden om de totale toeslag te kunnen ontvangen. Het kan tevens langer duren dan voor reguliere gevallen voordat doelgroepers hun toeslag ontvangen.

3.3.4 Zorgtoeslag

Bij de zorgtoeslag hoeven aanvragers -naast hun inkomen en hun huishoudsituatie - enkel aan te geven of zij verzekerd zijn en in welk land zij wonen. Dit zijn begrijpelijke gegevens. De zorgtoeslag is verder afhankelijk van de standaardpremie. Hoewel dit begrip mogelijk niet heel transparant is voor de burger (de toeslag wordt niet gebaseerd op de premie die de burger zelf betaalt maar op een landelijk gemiddelde van de zorgpremie en eigen betalingen) levert dit weinig uitvoeringsproblemen op omdat de standaardpremie door de overheid wordt vastgesteld. De controle op verzekerd zijn wordt uitgevoerd middels gegevens van verzekeraars die door het College van Zorgverzekeraars (CvZ) in

een bestand worden verzameld. Deze zijn in principe een half jaar na afloop van het berekeningsjaar beschikbaar²⁶.

3.3.5 Kindgebonden budget

Door de koppeling van deze toeslag aan het ontvangen van kinderbijslag (geregistreerd door SVB) hoeven nauwelijks aparte aanvragen worden verwerkt. Daar waar de regeling nog uitzonderingen kent op het volgen van de kinderbijslag zorgt deze regeling alsnog voor verwarring bij burgers en extra werk in de uitvoering. Op dit moment is sprake van twee uitzonderingen op deze regel, deze zijn beschreven in paragraaf 3.2.4.

3.4 De grondslagen voor de verschillende toeslagen zijn ongelijk (disharmonisatie)

Het werkt verwarrend als een gemeenschappelijke grondslag als draagkracht voor de verschillende toeslagen niet op dezelfde wijze is gedefinieerd. Juist omdat de toeslagen bij één dienst zijn ondergebracht verwachten aanvragers dat een grondslag die voor de ene toeslag geldt ook gebruikt kan worden voor de andere toeslagen. Uitzonderingen in de gemeenschappelijke grondslagen als draagkracht (inkomen en vermogen) en huishouden (personen die relevant zijn voor de draagkracht) zijn verwarrend voor de burger en compliceren de uitvoering. De disharmonisaties betreffen allemaal verschillen tussen de huurtoeslag en de andere drie toeslagen en hebben betrekking op het vermogen, inkomen en huishoudbegrip.

Vermogen en inkomen

De meest opvallende disharmonisatie is dat vermogen bij de huurtoeslag wel meetelt in het draagkrachtbegrip en in de andere toeslagen niet. Bovendien sluit het vermogensbegrip uit de Awir niet volledig aan op het voordeel uit sparen en beleggen bij de IB (zie 3.2.1). Bij de huurtoeslag is bovendien in sommige gevallen sprake van een ander toetsingsinkomen dan bij de andere toeslagen. De inkomenscomponenten die door de hardheidsclausule (zie 3.2.1) worden uitgezonderd zijn opgenomen in het besluit op de huurtoeslag en gelden dus niet voor de andere toeslagen.

Huishoudbegrip

Bij de huurtoeslag telt een partner alleen mee wanneer die op hetzelfde adres woont. Deze uitwonende partner telt wel voor de zorgtoeslag en eventuele andere toeslagen mee (tientallen

²⁶ Hierdoor is het niet mogelijk om het voorschot op tijd aan te passen aan dit gegeven. Hierover handelt paragraaf 3.5.4.

gevallen). De huurtoeslag is de enige toeslag waarbij medebewoners meetellen voor de draagkracht (zie 3.3.2).

Als uitvloeisel van de hardheidsclausule bij de huursubsidie biedt de huurtoeslag de mogelijkheid om - in het geval met een verzorging thuis een opname in een verpleeginstelling kan worden voorkomen - een partner of medebewoner buiten beschouwing te laten voor het huishouden. In ruim 1 200 gevallen telt het inkomen niet mee voor de draagkracht, en de persoon wordt ook buiten beschouwing gelaten in de bepaling van de huishoudcategorie, die onder meer de hoogte van de normhuur bepaalt. Bij de zorgtoeslag echter moet deze partner wel worden opgegeven.

3.5 De grondslagen zijn onvoorspelbaar

Zelfs als grondslagen volledig begrijpelijk, toegankelijk en beperkt in aantal zijn kunnen nog complicaties optreden wanneer de grondslagen zelf sterk wisselen. Deze wisseling kan twee oorzaken hebben. Ten eerste door wijzigingen in de vormgeving van de toeslagen zelf. Zowel bij de uitvoeringsorganisatie, aanvragers als aanvraagbegeleiders is er sprake van een leerproces dat verstoord wordt door vernieuwingen. Stabiliteit in de regelgeving is daarom van belang. Ten tweede doordat de grondslagen het niet toelaten om op moment van uitkeren een goede inschatting te maken van hun uiteindelijke waarde. Dit is het geval wanneer de grondslagen zelf sterk schommelen en moeilijk te voorspellen zijn of achteraf pas controle kan plaatsvinden op de rechtmatigheid van de toeslag. Dit is met name van belang bij grondslagen waarbij een kleine afwijking grote gevolgen kan hebben (inkomen in de huurtoeslag) of waarbij de variabiliteit erg sterk is (aantal uren bij de kinderopvangtoeslag). Deze onvoorspelbaarheid op microniveau vertaalt zich bovendien in macrobudgettaire onzekerheid. Als van te voren slecht in te schatten is hoeveel uren kinderopvang er per huishouden wordt afgenomen is het ook moeilijk in te schatten wat het budgettaire beslag van de regeling in een komend jaar zal zijn.

3.5.1 Toeslagbreed

Toeslagbreed speelt het voorspelbaarheidprobleem met name bij het inkomen en de huishoudsituatie.

Inkomen

Bij een actueel stelsel hoort dat burgers onder meer vooraf hun inkomen moeten schatten. Dat kunnen ze vaak niet goed. Daardoor krijgen ze in de loop van het jaar te weinig toeslag of moeten na afloop van het jaar terug betalen. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot veel terugvorderingen die burgers in problemen brengen. De ervaring leert dat pogingen om de betrokken burgers te

waarschuwen niet veel effect sorteren. Het laat beschikbaar komen van de loongegevens heeft dit negatieve effect versterkt. De definitieve toekenning heeft daardoor over berekeningsjaren 2006 en 2007 laat plaatsgevonden, waardoor ook de waarschuwing die hiervan uit kan gaan richting het huidige voorschot, aan de late kant door de burgers werd ontvangen. In de toekomst zullen deze gegevens naar verwachting eerder beschikbaar komen.

Huishoudsituatie

De huishoudsituatie kan gedurende het jaar veranderen. Wanneer deze verandering samenvalt met een inkomensverandering, wat bij bijstandsinkomens per definitie het geval is, kan dit gevolgen hebben voor de hoogte van de toeslag.

Met name voor bijstandsgerechtigden kunnen deze veranderingen (bijv. het krijgen van een kind, samenwonen of de 65-jarige leeftijd bereiken) gedurende het jaar ongewenste gevolgen voor de hoogte van de toeslag hebben, omdat voor deze groep de hoogte van het inkomen ook afhankelijk is van de huishoudsituatie. De Awir gaat uit van het jaarinkomen om de draagkracht te bepalen. In de meeste gevallen levert dit geen problemen op. Als iemands inkomen gedurende een aantal maanden lager ligt dan in de rest van het jaar zijn er twee effecten op de toeslag. Ten eerste krijgt hij in de maanden met een laag actueel inkomen minder toeslag dan op basis van het actuele inkomen verwacht zou worden, omdat het hogere inkomen in de andere maanden het gemiddelde maandinkomen verhoogt. Ten tweede wordt over de maanden met een hoog actueel inkomen meer toeslag uitgekeerd dan o.b.v. het actuele inkomen verwacht zou worden, omdat door het lagere inkomen in de andere maanden het gemiddelde inkomen lager uitkomt. Per saldo heffen deze effecten elkaar meestal op. Bij inkomens op bijstandsniveau of minimumloonniveau is dit niet altijd het geval omdat zij in de maanden met het hoge inkomen vaak al de maximale toeslag ontvangen en een lager gemiddeld inkomen dus niet (met terugwerkende kracht) tot een hogere toeslag leidt voor deze maanden. Onderstaande voorbeelden laten zien wat de effecten zijn op de zorgtoeslag als twee bijstandsgerechtigden gedurende het jaar gaan samenwonen en wanneer twee mensen met minimumloon gaan samenwonen terwijl een van de twee stopt met werken.

Voorbeeld 1. Twee mensen met bijstandsuitkering gaan in de loop van het jaar samenwonen

Man en vrouw gaan samenwonen per 1 juli (=start van de partnerperiode). Beiden zijn het gehele jaar aangewezen op een bijstandsuitkering. Vooraf lijkt duidelijk dat zij het hele jaar recht hebben op de maximale toeslagen gezien het niveau van hun inkomen.

WWB- fiscaal jaarinkomen 2008

Alleenstaande	€ 14 260
Samenwonend, per partner	€ 9 190

Het individuele toetsingsinkomen voor zowel vrouw als man wordt bij 6 maanden alleen zijn, 6 maanden samenwonen:

€ 14 260 / 12 * 6 = € 7 130,

€ 9 190 / 12 * 6 = € 4 595

Som: € 11 725

De draagkracht voor de partnerperiode (opgetelde toetsingsinkomens) wordt dan € 23450,- (2 * € 11 725)

De zorgtoeslag voor de 2^e helft van het jaar wordt gebaseerd op de gezamenlijke toetsingsinkomens van € 23 450 en bedraagt voor deze zes maanden in totaal € 306 per persoon. De zorgtoeslag voor de eerste helft van het jaar wordt gebaseerd op het individuele toetsingsinkomen van € 11 725 en bedraagt voor die zes maanden in totaal € 276 per persoon. Over het hele jaar krijgen ze dus per persoon € 582 pp.

Een persoon die het hele jaar alleenstaand is en in de bijstand zit krijgt over dat jaar € 552.

Een paar dat het hele jaar in de bijstand zit krijgt over dat jaar samen € 1464 dus per persoon € 732.

Door het samenwonen krijgen de bijstandgerechtigden dus minder per persoon per jaar dan zowel de alleenstaanden in de bijstand als de paren in de bijstand. Dit komt doordat het lagere inkomen in de tweede helft van het jaar geen opwaarts effect heeft op de zorgtoeslag voor de eerste zes maanden (was al maximaal) terwijl het hogere inkomen in de eerste helft van het jaar wel de toeslag in de tweede zes maanden drukt. Zoals hierboven uitgelegd is er uiteindelijk recht op een toeslag van € 582 per jaar. Omdat ze in de eerste helft van het jaar al € 276 hebben gekregen is er voor de tweede helft van het jaar dus nog € 582-€ 276=€ 306 over. Waar ze in de eerste helft van het jaar dus € 46 per persoon per maand kregen is dit nu € 51 per persoon per maand. Dit terwijl een paar dat het hele jaar in de bijstand zit € 61 per persoon per maand ontvangt.

Voorbeeld 2. Twee alleenstaanden met minimumloon gaan samenwonen, een van de partners stopt met werken.

Mevrouw X verdient het minimumloon, meneer Y ook. Halverwege het jaar besluiten zij te trouwen en stopt meneer Y met werken.

Een individu met minimumloon krijgt per jaar € 552 zorgtoeslag.

Een alleenverdiener met minimumloon krijgt per jaar € 732 pp

Meneer Y heeft een persoonlijk jaarinkomen van een half WML (€ 9 189) Op basis hiervan krijgt hij een toeslag van € 226 voor de helft van het jaar dat hij alleenstaand was. Mevrouw X heeft een persoonlijk jaarinkomen van WML (verzamelinkomen van € 18 378). Op basis hiervan krijgt zij ook de € 226 in de eerste zes maanden. Voor het jaar dat ze een paar vormden geldt het gezamenlijke jaarinkomen van 1 ½ keer WML (verzamelinkomen van € 27 567) en krijgen ze € 255 per persoon.

Samen krijgen ze dus € 481 per persoon per jaar. Minder dan een alleenstaande WMLer en minder dan een alleenverdiener met WML. Dit terwijl het feitelijke huishoudinkomen gedurende het hele jaar op WML niveau ligt,

Het is zeer waarschijnlijk dat de mensen in deze twee voorbeelden ook recht hebben op huurtoeslag. Het effect is bij die toeslag ook aanwezig en vermindert daarmee het besteedbaar inkomen nog verder.

3.5.2 Huurtoeslag

Veranderingen in de grondslagen kunnen vooral bij de huurtoeslag grote gevolgen hebben. Dit komt doordat de afbouw bij de huurtoeslag steil is. Bij de zogenaamde doelgroepgrens is er zelfs een afbouw van 100%. Boven deze maximuminkomensgrens hebben mensen geen recht meer op huurtoeslag. Een burger kan daardoor na een kleine stijging van het inkomen tot een bedrag van € 2000 op jaarbasis kwijtraken. Overigens hoort circa 70% van de huurtoeslagpopulatie tot de minimuminkomens. Voor deze groep speelt de afbouw geen rol: zij krijgen altijd de maximale huurtoeslag in relatie tot hun huur en huishoudsituatie. Bij de huurtoeslag zijn er verder specifieke problemen rond verandering van de rekenhuur, de vraag of de woning subsidiabel is, het vermogen en de huishoudsituatie.

Rekenhuur

Ingevolge de per 1 januari 2010 in werking tredende wetwijziging, vindt voortaan nog maar eenmaal per jaar aanpassing van de huurtoeslagparameters (inkomens- en huurgerelateerde) plaats, namelijk per 1 januari²⁷. Omdat tot op heden de huren overwegend per 1 juli worden aangepast betekent dit wel dat de huurtoeslag niet het hele jaar afgestemd is op de feitelijke (maandelijke) huur. Bovendien kunnen er ook andere, tussentijdse, redenen zijn voor aanpassing van de huur, zoals woningverbetering of verhuizing. Toeslagontvangers kunnen verzoeken om een extra voorschotaanpassing in de loop van het jaar.²⁸ Uiteraard zijn hieraan wel uitvoeringskosten verbonden (zowel voor de aanvrager als de Belastingdienst) en geldt er een verwerkingstijd waardoor mogelijk alsnog een periode een verkeerde toeslag wordt ontvangen.

Subsidiabel of niet

Omdat controle van de vraag of een woning subsidiabel is enige tijd kan duren (zie 3.3.2), komt het voor dat er onterecht een voorschot wordt uitgekeerd dat volledig moet worden teruggevorderd.

²⁷ Staatsblad 2009, 138.

²⁸ Met ingang van het wetsvoorstel vereenvoudiging huurtoeslag zal de huurverhoging alleen op aanvraag van de belanghebbende gedurende het jaar worden verwerkt. De standaardwijze wordt dat de huurwijziging bij definitief toekennen wordt meegenomen.

Vermogen

De vermogenstoets in de huurtoeslag kan pas na afloop van het jaar uitgevoerd worden (het is immers afhankelijk van de waarde van het vermogen op 1 januari en 31 december). Voor iemand met een spaarrekening zal het vermogen aan het einde van het jaar meestal weinig verrassend zijn maar in geval van een toename in de waarde van een aandelenportefeuille of het ontvangen van bijvoorbeeld een erfenis is het mogelijk dat mensen onverwacht boven de vermogensgrens uitkomen en 12 maanden huurtoeslag moeten terugbetalen. Men raakt de volledige huurtoeslag kwijt ook al heeft men € 1 vermogen boven de grens. Zodoende kan bij mensen die een vermogen net onder de grens hebben een stijging van het vermogen leiden tot een terugvordering die een veelvoud van de vermogensgroei bedraagt.

Huishoudsituatie

Ook de huishoudsituatie kan aan het einde van het jaar onverwacht moeten worden bijgesteld.

Met name speelt dit bij de bepaling of een meerpersoonshuishouden als ouderenuishouden moet worden gezien. Momenteel wordt een huishouden in de huurtoeslag als meerpersoonsouderenuishouden gedefinieerd als binnen het huishouden (bestaande uit aanvrager, partner en/of medebewoner(s)) het aandeel in het rekeninkomen, afkomstig van personen die op 1 januari van het berekeningsjaar 65 jaar of ouder zijn, meer dan de helft bedraagt. Niet alleen de leeftijd van de leden van het huishouden is dus van belang, maar ook het inkomen. Doordat de hoogte van het inkomen van de verschillende leden van het huishouden gedurende het jaar kan wijzigen en pas achteraf definitief wordt vastgesteld, kan het voorkomen dat ook de categorie waartoe het huishouden behoort gedurende het jaar wisselt en/of achteraf gewijzigd wordt.

3.5.3 Kinderopvangtoeslag

Burgers blijken hun aanvraag voor de kinderopvangtoeslag vaak niet voldoende te muteren, terwijl dit bij uitstek een regeling is met grondslagen die veel wijzigingen kennen. Het aantal uren is vooraf vrijwel nooit goed te voorspellen en wijzigt vaak gedurende het jaar. Om alsnog onjuiste toekenningen tegen te gaan zijn de uren en uurtarieven bij instellingen en burgers (in 80.000 gevallen) opgevraagd om de toeslag over 2007 definitief toe te kunnen kennen. Dit is voor alle betrokkenen een belastende opgave. De actie zelf kost veel inspanning en geld en het betekent ook dat de verschillen achteraf groot zijn. Voor definitief toekennen 2008 is aan 350.000 ouders een brief gestuurd om de opgave van de kinderopvanginstelling te sturen. Deze formulieren moeten vervolgens worden ingestuurd door de ouders en worden handmatig verwerkt door Belastingdienst/Toeslagen.

3.5.4 Zorgtoeslag

Buiten de controle op de huishoudsituatie voert Belastingdienst/Toeslagen ook een check op 'verzekerd zijn'. De verantwoordelijkheid van het registreren of iemand verzekerd is, ligt bij de verzekeraars. Zij leveren deze gegevens aan het Referentie Bestand Verzekerden Zorgverzekeringwet (RBVZ), waarlangs de Belastingdienst wordt geïnformeerd. Er zijn uitzonderingsgroepen (militairen, gedetineerden, gemoedsbezwaarden en in het buitenland verzekerden), die geen 'recht hebben' op zorgtoeslag. Voor deze uitzonderingsgroepen moet door de Belastingdienst gebruik worden gemaakt van de bestanden waarin deze groepen staan. Deze zijn in aanvulling op het RBVZ en in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de zorgverzekeraars ingericht en beheerd. Het streven is om zoveel mogelijk gedurende het jaar de grondslagen te controleren om terugvorderingen bij definitief toekennen te voorkomen. Het blijkt echter dat het RBVZ pas in augustus van het jaar t+1 dusdanig betrouwbaar is dat Belastingdienst/Toeslagen op basis van deze gegevens toeslagen kan stopzetten. Hoewel de kwaliteit van deze bestanden hoog is, hebben kleine fouten grote gevolgen door de grote groep waar de zorgtoeslag betrekking heeft (in 2007 bleken 6 000 gevallen onterecht als onverzekerd te zijn bestempeld).

Hierdoor staat de Belastingdienst voor een lastige keuze. Ten eerste kan bij de mensen van wie hij vermoedt dat deze niet verzekerd zijn de zorgtoeslag ontzeggen. Het risico hiervan is dat veel mensen die wel verzekerd zijn in financiële problemen komen. Een tweede mogelijkheid is om na afloop van het jaar een terugvordering te eisen waar de ontvanger tegen in beroep kan gaan. Hierdoor wordt voorkomen dat mensen onterecht zonder zorgtoeslag komen te zitten, maar kunnen wel grote terugvorderingen ontstaan voor mensen die onterecht een heel jaar zorgtoeslag hebben ontvangen. Dit is nu de praktijk.

3.6 Conclusie en uitvoerbaarheidcriteria

In dit hoofdstuk is gekeken naar complexiteit in de vormgeving van verschillende toeslagen. Hoewel hierover niet alle gegevens beschikbaar zijn, lijkt het aannemelijk dat de complexe vormgeving voor een belangrijk deel de oorzaak is van de uitvoeringsproblematiek. Veel van de complexiteitsverhogende kenmerken lijken voort te komen uit een maatwerk-oogpunt. Door de toeslag van veel op het beleidsdoel aansluitende maar complexe en moeilijk controleerbare grondslagen afhankelijk te maken, kan de toeslag *op papier* in hoge mate worden afgestemd op de specifieke situatie van het huishouden. Door in de actualiteit te werken wordt de toeslag ontvangen op het moment dat de financiële hulp nodig is. Deze kenmerken kunnen echter ook uitvoeringsproblematiek opleveren die het precies afstemmen van de toeslag op het individuele huishouden juist kan ondermijnen. Wanneer veel fouten kunnen worden gemaakt met het invullen van formulieren en deze fouten bovendien niet goed controleerbaar zijn, neemt de kans toe dat burgers een verkeerd voorschot ontvangen. Ook neemt de kans toe dat burgers die een toeslag niet nodig hebben deze juist

wel ontvangen, door onontdekte foutieve aanvragen of door het (legaal) manipuleren van gegevens zoals bij de gedeclareerde kinderopvanguren. Wanneer fouten pas in een laat stadium worden ontdekt worden huishoudens geconfronteerd met een terugvordering of nabetaling. Deze ontstaan onafhankelijk van de draagkracht op dat moment. Dit kan leiden tot zeker niet beoogde situaties voor deze huishoudens. Hoewel veel van de hierna gepresenteerde vereenvoudigingvoorstellen een bepaald aspect van maatwerk loslaten kunnen zij door het voorkomen van deze problemen juist leiden tot een beter bereik van de toeslag.

Het verminderen van de hierboven beschreven hoofdoorzaken van complexiteit zal er voor zorgen dat de toeslagen begrijpelijker worden voor de burger en beter uitvoerbaar worden voor de Belastingdienst. Dit resulteert in een viertal criteria waaraan (de grondslagen van) toeslagen vanuit uitvoerbaarheidsperspectief moeten voldoen.

1. Het aantalcriterium. De toeslag is afhankelijk van zo min mogelijk grondslagen.
2. Het begrijpelijkheid- en controleerbaarheidcriterium. De grondslagen waarop de toeslag is gebaseerd zijn makkelijk te begrijpen voor de burger, snel terug te vinden in bestaande administraties van burger en/of overheidsinstanties en hierdoor makkelijk automatisch controleerbaar.
3. Het harmonisatiecriterium. De grondslagen die in meer dan één toeslag voorkomen zijn inhoudelijk gelijk.
4. Het voorspelbaarheidcriterium. Het is bij voorschotbepaling mogelijk een goede inschatting te maken van de definitieve waarde van de grondslagen.

Deze criteria kunnen een spanning opleveren met de achterliggende beleidsdoelstellingen van zowel de Awir als de toeslageregelingen. Deze criteria moeten dan ook gezien worden als een richtsnoer waar wel van kan worden afgeweken, maar alleen na een bewuste afweging van de uitvoeringsproblematiek die hiermee wordt opgeroepen.

DEEL II OPLOSSINGEN

In het eerste deel van dit rapport zijn de herkomst van de toeslagen en de problemen die de uitvoering daarvan met zich meebrengt voor burgers en uitvoeringsorganisatie beschreven. Dit deel richt zich op de mogelijke oplossingen. Hoewel dit niet de focus was van de werkgroep, wordt in hoofdstuk 4 begonnen met procesmatige opties die zonder wezenlijke aanpassing in de regelingen kunnen leiden tot een verbetering van de uitvoering. Het gaat hier om manieren om benodigde gegevens te betrekken uit een betrouwbare (basis-) registratie en om een andere inrichting van niet-massale processen. Dit type oplossingen zal slechts beperkte winst kunnen opleveren, want zoals de bestuursvoorzitter van de SVB, drs. E. Stoové het verwoordt "wat complex is kan de uitvoering niet versimpelen"²⁹. Zonder het verminderen van de complexiteit, c.q. het beter toesnijden van de regelingen op het massale proces en de begrijpelijkheid voor de burger, kan geen substantiële verbetering bereikt kan worden. Daarom bespreekt hoofdstuk 5 mogelijkheden om de vormgeving van de toeslagen beter te laten voldoen aan de in hoofdstuk 3 beschreven criteria. Zelfs als de voorstellen in hoofdstuk 4 en 5 allen zouden worden doorgevoerd zullen er echter situaties blijven bestaan waarin mensen geconfronteerd worden met hoge administratieve lasten en terugvorderingen³⁰. Om de gevolgen van de onvermijdelijke complexiteit hanteerbaarder te maken worden in hoofdstuk 6 opties onderzocht die hieraan kunnen bijdragen. Hoofdstuk 7 bespreekt ten slotte oplossingsrichtingen die wel in de werkgroep besproken zijn maar die om diverse redenen niet volledig zijn uitgewerkt. Hoofdstuk 8 concludeert en bevat een overzichtstabel van de (uitgewerkte) varianten.

²⁹ PM, vijfde jaargang, nr. 6, 3 april 2009.

³⁰ Zolang het uitgangspunt van de Awir bijvoorbeeld blijft dat de toeslag aan moet sluiten bij de actuele inkomenssituatie (en niet zoals b.v. bij de huursubsidie van het inkomen uit een eerder jaar), zal er gebruik moeten worden gemaakt van inkomensschattingen. Het is onmogelijk om voor iedereen perfect het inkomen vooraf te schatten.

4 Procesvereenvoudigingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de voorstellen beschreven die het aanvraagproces minder complex en/of beter uitvoerbaar maken. Het betreft drie typen voorstellen. Ten eerste voorstellen die via gebruik van (basis-)registraties de aanvraag en controle vergemakkelijken (paragraaf 4.2). Ten tweede een voorstel dat een splitsing aanbrengt tussen regelingen die goed massaal uitvoerbaar zijn en specifieke maatregelen binnen de regelingen die gericht zijn op uitzonderingsgroepen (paragraaf 4.3). Hierin wordt een behandelingsproces voorgesteld dat los staat van de reguliere toeslagensystematiek. Ten derde een voorstel om de datum voor de huurverhoging te stroomlijnen met het toeslagproces (paragraaf 4.4). De voorstellen hebben geen effect op het *uiteindelijke* recht op een toeslag of op de hoogte van de toeslag. Gezien de aard van deze oplossingen zijn er geen of beperkte beleidsmatige gevolgen. Hier zal dan ook niet uitvoerig op worden ingegaan.

4.2 Gebruik van basisregistraties

4.2.1 De grondslag uren kinderopvang is toetsbaar aan de hand van een (basis-)registratie

In paragraaf 3.5.3 is geconcludeerd dat de kinderopvangtoeslag niet goed voldoet aan het voorspelbaarheidscriterium. Op het moment van het berekenen van het voorschot is het aantal af te nemen uren nog niet goed in te schatten. Om terugvorderingproblematiek als gevolg van dit gebrek aan voorspelbaarheid van deze grondslag terug te dringen is het wenselijk dat de Belastingdienst direct toegang heeft tot het aantal uren kinderopvang per aanvrager.

De ervaring van de Belastingdienst is dat de opgaaf van de opvanginstelling in grote mate betrouwbaarder is dan die van de burger. Dit blijkt vooral uit het feit dat er nauwelijks bezwaarschriften binnenkomen van ouders tegen het aanpassen van het afgenomen aantal uren naar aanleiding van de opgaaf van de instellingen. De verwachting is dat de administratie van de opvanginstellingen alleen maar verder zal verbeteren vanwege de strengere voorwaarden die het kabinet gaat stellen aan deze instellingen. Om genoemde redenen zal de Belastingdienst in toenemende mate kunnen vertrouwen op de opgave van afgenomen uren kinderopvang door de instelling. Hun opgave wordt als het meest betrouwbare gegeven beschouwd. Op basis van de maandcijfers van deze instellingen kan de Belastingdienst dan periodiek toetsen of de verschillen tussen de oorspronkelijk door de burger geschatte uren kinderopvang en de afgesproken contracturen kinderopvang teveel uit elkaar lopen.

Indien dit het geval is, zal de Belastingdienst het voorschot van de burger ambtshalve aanpassen. De betrokken burgers zullen actief worden geïnformeerd over dit verschil. Indien zij het niet eens zijn met de wijziging door de Belastingdienst dan kunnen zij het voorschotbedrag middels een mutatie aanpassen.

Bij definitief toekennen wordt de informatie van de instelling betrouwbaarder geacht dan die van de burger. Burgers worden wel geïnformeerd door de Belastingdienst over de gegevens van de instelling en kunnen, bij een onoplosbaar dispuut met de instelling, hiertegen in bezwaar komen bij de Belastingdienst. Deze zal dan aan de hand van stukken en afhankelijk van de situatie besluiten welke bron gevolgd moet worden. Het bezwaar heeft een opschortende werking (er wordt uitgegaan van de gegevens van de burger tot het tegendeel bewezen is). Op deze wijze wordt op dit moment ook gewerkt met woningbouwcorporaties en met verzekeraars.

Naast het feit dat de terugvorderingproblematiek door dit voorstel wordt verkleind zullen de meeste burgers ook minder administratieve lasten ondervinden: zij hoeven immers zelf geen wijzigingen in de afgenomen uren door te geven. Ook hoeven zij niet meer lastig te worden gevallen met controles; er wordt immers uitgegaan van de gegevens van de instelling en niet die van de burger.

'Kinderopvanginstellingen leggen de afgenomen uren nu al vast per kind (deze moeten ze immers in rekening brengen). Op dit moment vindt een proef plaats waarbij de Belastingdienst jaarlijks deze gegevens opvraagt, dat zou dan maandelijks worden. Hierdoor is sprake van enige verzwaring van de administratieve lasten (instellingen moeten nu al gedurende het jaar de uren in hun administratie vastleggen; alleen de uitwisselingsfrequentie met de Belastingdienst gaat omhoog).

Het opvragen van de jaargegevens bij de ouders, het ontvangen en verwerken daarvan zijn onvoorzien meerwerk. Het gaat hier om €5,8 mln aan uitvoeringskosten. Met de realisatie van dit voorstel zullen deze meerwerkkosten uiteindelijk verdwijnen.

4.2.2 De grondslag verzekerd is toetsbaar aan de hand van een (basis)registratie

In paragraaf 3.5.4 is er ook op gewezen dat de vraag of iemand “verzekerd is” in sommige gevallen pas nadat de toeslag is uitgekeerd goed vastgesteld kan worden (de zorgtoeslag voldoet op dat punt niet goed aan het voorspelbaarheidscriterium). Zoals beschreven kiest de Belastingdienst er daarom nu voor de aanvraag goed te keuren en, indien nodig, na afloop van het jaar een terugvordering te eisen. Gezien de toegenomen kwaliteit van het RBVZ (dat deze gegevens bij houdt) kan het wenselijk worden geacht om er voor te kiezen burger van wie wordt vermoed dat ze niet verzekerd zijn de zorgtoeslag te ontfangen. Om het volledig en juist overzicht van alle verzekerden te bereiken zal de Belastingdienst gedurende het jaar t en in het jaar t+1 ruim vóór 1 april die burgers die wel een voorschot zorgtoeslag ontvangen en volgens het RBVZ niet verzekerd zijn over deze situatie informeren. Daarbij worden deze burgers opgeroepen deze situatie aan te kaarten bij hun verzekeraar, zodat deze het RBVZ eventueel kan aanpassen voor 1 april t+1.

4.2.3 Uitbreiden reikwijdte basisadministraties

Het toeslagenproces maakt op dit moment vooral veel gebruik van de GBA. Het is voor de uitvoering van de toeslagen van belang dat de juistheid van deze administratie zo hoog mogelijk is. De ambities om de kwaliteit van de GBA verder te verhogen worden daarom onderschreven. Uiteraard kan intensievere controle om de juistheid te verhogen in zichzelf voor meer administratieve lasten voor de burger en gemeente zorgen. Wanneer dit echter voorkomt dat de burger door (meerdere) andere uitvoeringsinstanties wordt gecontroleerd kan dit per saldo een winst voor de burger zijn.

Ook bij een perfect werkend GBA zijn er echter nog twee problemen. In paragraaf 3.3.1 en paragraaf 3.3.2 is beschreven welke problemen er zijn rond de controleerbaarheid van huishoudsituaties. Voorgesteld wordt om de reikwijdte van basisadministraties uit te breiden. Voorgesteld wordt daarom om, naast de categorieën die reeds in de GBA staan geregistreerd (huwelijkspartners, geregistreerd partners en kinddelers), in een basisadministratie de volgende partnersituaties vast te leggen:

- pensioendelers
- hypotheekdelers
- notariële samenlevingscontractanten

Deze informatie is nu beschikbaar bij notarissen en pensioenfondsen. Zij zullen deze informatie bij de basisadministratie moeten aanleveren (dit betekent dus administratieve lasten voor deze instellingen). Niet alleen de Belastingdienst profiteert hiervan, maar ook het UWV en gemeentelijke sociale diensten lijken hier voordeel bij te hebben.

Daarnaast zou het voor de uitvoering van de toeslagen een grote verbetering opleveren als de feitelijke mutatiedatum bij een verhuizing wordt vastgelegd en niet alleen de datum waarop de mutatie in de registratie is gewijzigd (zoals bij de GBA gebeurt).

Het creëren van een basisadministratie die deze huishoudsituaties en de feitelijke verhuisdatum vastlegt zal het bijhouden van een schaduwadministratie door de Belastingdienst overbodig maken (art. 3, tweede lid, onderdelen c en d, van de Uitvoeringsregeling Awir). Overigens blijven er huishoudsituaties bestaan die ook na deze aanpassingen niet geregistreerd zijn in een basisadministratie. Hiervoor blijven deze problemen bestaan, tenzij deze niet langer relevant worden gesteld voor de toeslagen (zie hiervoor paragraaf 5.4.2).

4.3 Andere inrichting niet-massaal-proces

Zoals paragraaf 3.2 van dit rapport laat zien zijn toeslagen vaak van veel grondslagen afhankelijk omdat een oplossing is gezocht voor zeer specifieke, uitzonderlijke gevallen. Vanuit uitvoeringsoptiek is de beste oplossing voor deze problemen uitzonderingen (verfijningen) te elimineren om dat de burger zo beter weet waar hij recht op heeft en de Belastingdienst de regeling ook beter kan uitvoeren. Dit heeft echter wel beleidsmatige inkomensgevolgen en gevolgen voor de burgers die het betreft, deze worden beschreven in hoofdstuk 6. Wanneer besloten wordt dat uitzonderingen toch onvermijdelijk blijven, is de resterende opgave om voor die gevallen een zodanige oplossing te vinden dat het massale proces niet wordt verstoord. Een goed ingericht massaal proces is immers een voorwaarde voor een goede uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst.

Voor een goede uitvoering rond uitzonderingsgevallen zijn twee elementen van belang. Ten eerste moet de groep geïdentificeerd te worden. Ten tweede moet de groep bediend worden.

Het identificeren van uitzonderingsgroepen vindt in de huidige toeslagensystematiek vaak plaats op basis van uitvragen van informatie bij alle toeslagaanvragers via de aanvraag. Dit betekent dat een grote groep toeslagontvangers belast wordt. Dit probleem wordt niet opgelost door de basisregistraties die in paragraaf 4.2 zijn beschreven, omdat immers deze basisadministraties in dat geval ook gevuld zouden moeten worden met informatie over uitzonderingsgroepen. Dit proces kan wel op twee andere manieren vereenvoudigd worden. In sommige gevallen zijn de uitzonderingsgroepen al bekend bij andere instanties omdat zij hier al een bijdrage of andere vormen van ondersteuning van ontvangen. In die gevallen ligt het voor de hand deze instanties de identificatie te laten uitvoeren. Kunnen uitzonderingen niet worden geïdentificeerd door een andere instantie dan zal de Belastingdienst het “piep-systeem” moeten hanteren. Dat wil zeggen dat burgers (nieuwkomers) zichzelf moeten melden bij de Belastingdienst.

Voor de keuze van de bedienende instantie, is het van belang of de regeling op een rekenkundige manier kan worden uitgevoerd of dat maatwerk vereist is. Een rekenkundige manier wil zeggen dat de informatie die het recht bepaald “hard” is (simpel en objectief vast te stellen) en zonder verdere oordeelsvorming over de specifieke situatie tot een kwantificeerbaar recht leidt. Dit betekent nog niet dat dit ook via een massaal proces is in te richten; handmatige verwerking kan nodig blijven. Een rekenkundige regeling kent wel een beperkte mate van flexibiliteit waardoor mogelijk niet altijd voldoende op de persoonlijke situatie kan worden ingespeeld. Wanneer daar behoefte aan is, is maatwerk op zijn plaats. Maatwerk betreft regelingen waarbij meer gebruik moet worden gemaakt van “softe” informatie zoals de gevolgen van een beslissing voor de persoonlijke situatie van de persoon. Wanneer sprake is van een rekenkundig proces kan de uitvoering in principe blijven plaatsvinden door Belastingdienst/Toeslagen, zij het mogelijk in een handmatig proces dat los staat van de massale uitvoering. Belangrijk is op te merken dat er grenzen zijn aan het aantal gevallen dat via een (deels) handmatig proces door de Belastingdienst kan worden uitgevoerd. Wanneer maatwerk nodig wordt

geacht is het verstandiger de bediening te beleggen bij een organisatie die intensiever contact onderhoudt met de burger en beter inzicht in de persoonlijke leefsituatie heeft.

Onderstaande tabel illustreert de vier mogelijkheden die hierdoor ontstaan.

Tabel 5. Vier processen voor niet-massale gevallen

		Uitzonderingsgroep bekend bij andere instantie?	
		Nee	Ja
Maatwerk?	Nee	1. Indicatie door B/T (piepsysteem), (evt. handmatige) bediening door B/T. B.v. hardheidsclausule.	2. Indicatie door andere instantie, (evt. handmatige) bediening door B/T. B.v. doelgroepers,
	Ja	3. Indicatie door B/T (via piepsysteem), bediening door andere instantie. B.v. hardheidsclausule schrijvende gevallen.	4. Indicatie door andere instantie, uitvoering door ander instantie. B.v. servicekosten in bijzondere woonvormen (woonzorgcomplexen).

Ad. 1. Een voorbeeld van een uitzonderingsgroep die niet bekend is bij een andere instantie en die niet om maatwerk vraagt zijn de hardheidsclausulegroepen bij de huurtoeslag (zie 3.2.1). Deze groepen zullen zich zelf moeten melden en Belastingdienst/Toeslagen zal vervolgens op basis van bewijsstukken in een handmatig proces hun rechten bepalen en toeslagen aanpassen.

Ad. 2. De doelgroepers in de kinderopvangtoeslag (zie 3.2.2) zijn bekend bij UWV of gemeente. Wanneer deze instanties bijbehorende burgerservicenummers (BSNs) actief doorgeeft aan Belastingdienst/Toeslagen hoeft Belastingdienst/Toeslagen zelf deze informatie niet meer uit te vragen maar kan het op basis van deze aanlevering zijn deel van de kinderopvangtoeslag aan de doelgroepers toekennen via het toelagensysteem.

Ad. 3. In paragraaf 3.5.1 is een voorbeeld gegeven van mensen in de bijstand die door een verandering in gezinssituatie een lagere toeslag ontvangen dan kan worden verwacht. Dit type schrijvende gevallen wordt niet standaard bijgehouden door Belastingdienst/Toeslagen, maar kan zich mogelijk wel tot Belastingdienst/Toeslagen richten met het probleem. Het is zeer lastig is deze

groepen te bedienen o.b.v. de toeslagsystematiek. Hiervoor is maatwerk nodig. Het bijstandskloket van de gemeente is hiervoor het aangewezen loket. De rol van Belastingdienst/Toeslagen bestaat dan uit het doorverwijzen naar de juiste instantie voor de maatwerkoplossing.

Ad. 4. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag in hoeverre huishoudens een aangepaste woning (met hogere huur en/of hogere servicekosten) nodig hebben (3.2.1). In een aantal gevallen kunnen huurders onvermijdelijk zijn aangewezen op een relatief dure woning, bijvoorbeeld omdat deze groot moet zijn, aangepast aan een handicap of hogere servicekosten heeft door specifieke voorzieningen voor ouderen. Met name voor de aan de handicap aangepaste woningen geldt dat hiervoor al contact met gemeenten bestaat; hier kan identificatie van deze groep plaatsvinden. Op die plek bestaat ook het meeste inzicht in de persoonlijke situatie waardoor de vergoeding die moet samenhangen met dit type aanpassing daar het beste daar kan worden bepaald.

Uiteraard geldt dat bij een keuze voor een andere inrichting van het proces ook goed naar de budgettaire kant moet worden gekeken. Wanneer er extra uitvoeringslasten bij andere instanties worden belegd, dan moet hiervoor ook budget worden vrijgemaakt. Indien het werkelijk om een verbetering van het proces gaat ligt het voor de hand dat deze middelen via besparingen elders kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast moet er een evenwicht bestaan tussen de vrijheid van toekennen en de budgettaire verantwoordelijkheid. Wanneer veel vrijheid bestaat ligt het voor de hand ook de financiële verantwoordelijkheid bij de toekennende instantie te beleggen om te garanderen dat bij het toekennen ook de financiële gevolgen worden meegewogen.

4.4 Verschuiving huurverhoging naar 1 januari

In paragraaf 3.5.2 en 3.3.2 is uitgelegd hoe de huurverhogingen die traditioneel meestal ingaan per 1 juli kunnen leiden tot uitkomsten die in gaan tegen het voorspelbaarheid- en begrijpelijkheidcriterium. Voorgesteld wordt om ook de feitelijke huurverhogingdatum naar 1 januari te verplaatsen. Het voorstel is een logisch vervolg op de wetswijziging waarmee onlangs de aanpassing van de huurgerelateerde huurtoeslagparameters naar 1 januari is verplaatst en stemt overeen met een wens van de Tweede Kamer. Het voorstel heeft tot gevolg dat alle wettelijke parameters én de werkelijke huren allemaal per 1 januari gaan gelden en in principe het hele berekeningsjaar blijven gelden. Uitzondering geldt voor bijvoorbeeld een huurverhoging na woningverbetering. De verwachting van de Belastingdienst is dat realisatie van dit voorstel zal leiden tot een besparing in de uitvoering van € 0,97 mln.

Inkomens- en budgettaire effecten

Het ligt voor de hand dat de hoogte van de maximaal toegestane huurverhoging aangepast zal moeten worden wanneer deze huurverhoging een half jaar eerder moet plaatsvinden (dus op 1 januari 2011 i.p.v. juli 2011), zodat deze dus circa de helft bedraagt van wat de verhoging op jaarbasis zou zijn). Wanneer er voor gekozen wordt de wettelijke toegestane huurverhoging een half jaar uit te stellen zal het bijbehorende maximumpercentage naar boven worden bijgesteld. De budgettaire en inkomens effecten zullen zodoende waarschijnlijk beperkt zijn.

Overige consequenties

Verhuurders moeten hun overleg over de jaarlijkse huurverhoging in een andere periode van het jaar (de zomer) voeren. De wijziging leidt tot eenmalige administratieve lasten voor verhuurders. Overigens is momenteel de datum van de jaarlijkse huurverhoging vrij overeen te komen tussen huurder en verhuurder. Er is alleen wettelijk geregeld dat de huur maar eenmaal per twaalf maanden mag worden verhoogd (behoudens na b.v. woningverbetering). Voor het verschuiven van de jaarlijkse huurverhoging naar 1 januari is dus in principe de medewerking van huurders en verhuurders noodzakelijk.

5 Aanpassingen in de toeslagen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de oplossingen die naar verwachting de meeste complexiteitsreductie opleveren. Deze oplossingen hebben ook de grootste beleidsmatige consequenties hebben omdat zij ingrijpen in de vormgeving van de toeslag zelf. Deze maatregelen zijn ingedeeld in de drie determinanten van de toeslag: het draagkrachtbeginsel (5.2), de relatie met de productprijs (5.3) en het huishoudbegrip (5.4).

Omdat deze voorstellen een grotere beleidsmatige impact hebben zijn de voorstelbeschrijvingen uitgebreider dan in de andere hoofdstukken. Onder het kopje “probleem en oplossing” wordt bij elk voorstel aangegeven wat het probleem is dat het voorstel oplost. Hier zal duidelijk gemaakt worden op welke wijze dit voorstel aansluit bij de criteria die in hoofdstuk 3 zijn besproken. Ook wordt toegelicht wat het effect is op de twee prioriteiten die in hoofdstuk 2 zijn geïdentificeerd: administratieve lasten voor de burger en de terugvorderingen en worden de besparingen in de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst meegenomen³¹. Vervolgens zal worden ingegaan op de budgettaire en inkomenseffecten. Deze berekeningen zijn gedaan voor het toeslagjaar 2009; wanneer de vereenvoudiging in een ander jaar wordt ingevoerd zullen de effecten uiteraard enigermate verschillen. Er is gebruik gemaakt van verschillende databases (b.v. WoOn en administratieve bestanden huurtoeslag). Wanneer relevant (bijvoorbeeld omdat er verschillende uitkomsten worden gevonden) wordt de gebruikte database vermeld. Indien aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de variant budgettair neutraal te maken worden deze daar ook gemeld. Hierbij moet worden aangetekend dat vaak verschillende budgetmaatregelen mogelijk zijn, elk met andere inkomens- of beleidseffecten. Ter illustratie worden steeds twee voorbeelden gegeven, maar het is uiteraard niet noodzakelijk dat voor een van deze alternatieven wordt gekozen. Wanneer gekozen wordt voor een vereenvoudiging die budgettaire effecten heeft kan een budgetmaatregel gekozen worden die het beste aansluit bij de politieke wensen op het moment van invoering. Zo kunnen bijvoorbeeld ook opbrengsten bij de ene vereenvoudiging gebruikt worden om kosten van een andere vereenvoudiging te dekken. Elk voorstel sluit af met een onderdeel “overige consequenties” waarin bijvoorbeeld de effecten voor de arbeidsmarkt worden gewogen.

³¹ In de berekeningen van de mutaties op de uitvoeringslasten zitten vooral de volgende elementen verwerkt: verwachte mutaties in het aantal beschikkingen, in het aantal reacties bij de Belastingtelefoon of aan balies, in het aantal bezwaar- en beroepszaken en in de terugvorderingsinspanningen van de Belastingdienst. Ook is rekening gehouden met voorziene (massa)media communicatieacties en de vermindering, dan wel het inzetten van nieuwe, toezichtacties. De aangegeven mutaties zijn zo betrouwbaar mogelijke schattingen op basis van ervaringsgegevens. Een grote onzekere factor in veel berekeningen is het effect van maatregelen op het gedrag van burgers.

5.2 Vereenvoudiging gerelateerd aan draagkracht

5.2.1 Harmonisatie vermogensbegrip

In paragraaf 3.4 is beschreven hoe de vermogenstoets bij de huurtoeslag een disharmonisatie met andere toeslagen betekent. Vermogen telt alleen bij de huurtoeslag mee in de draagkracht. De definitie van vermogen verschilt bovendien van die in de inkomstenbelasting (IB). De verschillende alternatieven die hieronder worden voorgesteld beogen de disharmonisatie tussen vermogensbegrip en IB en/of tussen de huurtoeslag en andere toeslagen weg te nemen.

5.2.2. Afschaffen vermogenstoets bij huurtoeslag

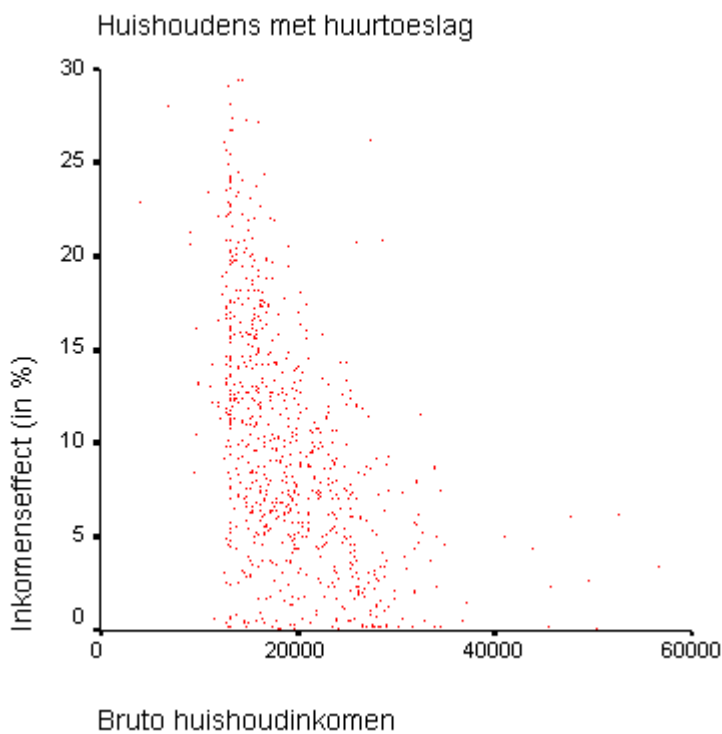
De vermogenstoets in de huurtoeslag wijkt af van het voorspelbaarheidscriterium (3.5.2) omdat het toetsvermogen pas na afloop van het jaar berekend kan worden (het is immers afhankelijk van de waarde van het vermogen op 1 januari en 31 december). De verschillende uitzonderingen t.o.v. het box 3 vermogen maken dat de vermogenstoets niet voldoet aan het begrijpelijkheidscriterium noch aan het aantalcriterium (zie 3.2.1 en 3.3.2) . Door het afschaffen van de vermogenstoets bij de huurtoeslag zal de huurtoeslag dus op alle criteria beter scoren. De verwachting van de Belastingdienst is dat realisatie van dit voorstel zal leiden tot een besparing in de uitvoering van €0,32 mln.

Budgettaire en inkomenseffecten

Over het berekeningsjaar 2007 gaat het om 13 000 huishoudens die als gevolg van deze toets hun huurtoeslag hebben verloren. Zij gaan er dus op vooruit als dit voorstel wordt aangenomen. Daarnaast zijn er ongetwijfeld huishoudens die mogelijk geen toeslag aangevraagd hebben omdat zij al wisten dat zij niet in aanmerking zouden komen door hun vermogen. Zij zullen, mits ze een laag inkomen hebben, in het vervolg wel huurtoeslag kunnen ontvangen. In totaal komen zo'n 87 000 huishoudens extra in de huurtoeslag bij het vervallen van de vermogenstoets. Uitgaande van een gemiddeld bedrag aan huurtoeslag gaat het om een positief effect van €1 700 per jaar. Het totale budgettaire beslag is dan ongeveer € 150 miljoen in 2009.

Figuur 9 geeft de inkomenseffecten. Door databeperkingen is bij deze berekeningen niet uitgegaan van het vermogensbegrip uit de Awir, maar het vermogensbegrip box 3. Tabel 6 geeft aan op welke wijze de inkomenseffecten verdeeld zijn. Uiteraard gaat niemand er op achteruit door deze variant. Van de mensen die door deze variant huurtoeslag gaan ontvangen gaat de helft er meer dan 10% op vooruit.

Figuur 9. Inkomenseffecten variant afschaffen vermogenstoets huurtoeslag (niet budgettair neutraal)



Tabel 6. Frequentieverdeling inkomenseffecten afschaffen vermogenstoets huurtoeslag (niet budgettair neutraal)

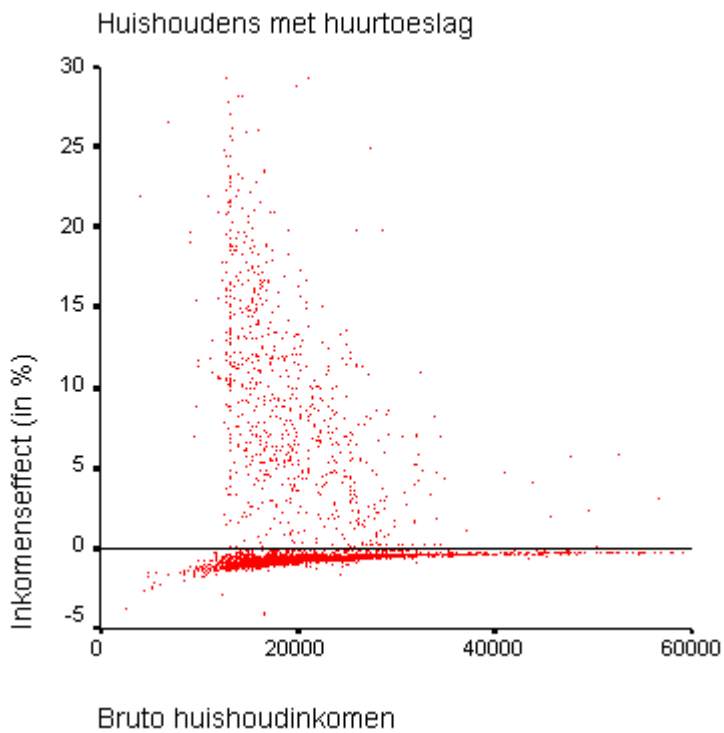
	Aandeel (in %)
geen	92,0
0 tot 5%	1,9
5 tot 10%	2,3
meer dan 10%	3,9
Total	100,0

Er zijn meerdere mogelijkheden om deze variant budgettair neutraal te maken. Hieronder worden twee mogelijkheden verder uitgewerkt: (1) budget neutraliteit via verhoging van de basishuur (eigen bijdrage) en (2) budget neutraliteit via verhoging van de kwaliteitskorting.

1. Verhoging van de basishuur met € 11,50 per maand

In deze variant worden de kosten van het afschaffen van de vermogenstoets opgebracht door de overige gebruikers van de huurtoeslag. Door de verhoging van de basishuur daalt immers de huurtoeslag voor deze huishoudens. Deze verhoging van de basishuur weegt relatief zwaar voor de lagere inkomens. Figuur 10 toont de inkomenseffecten.

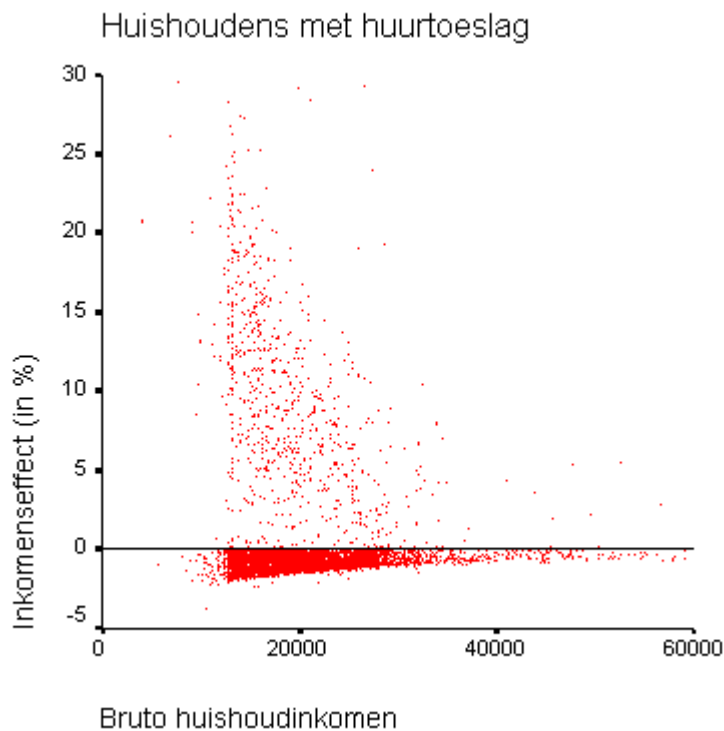
Figuur 10. Inkomenseffecten variant afschaffen vermogenstoets huurtoeslag (budgettair neutraal via verhoging basishuur)



2. Verhoging kwaliteitskorting

Een verhoging van het percentage voor de kwaliteitskorting met 20%-punt (van 25% naar 45%) is nodig voor budgettaire neutraliteit. Figuur 11 toont de inkomenseffecten.

Figuur 11. Inkomenseffecten variant afschaffen vermogenstoets huurtoeslag (budgettair neutraal via verhoging kwaliteitskorting)



Tabel 7 toont de frequentieverdelingen voor beide varianten. Een verhoging van de basishuur raakt alle huishoudens, terwijl een verhoging van de kwaliteitskorting alleen huishoudens raakt die een huur betalen die hoger ligt dan de kwaliteitskortingsgrens (€ 360). Hierdoor heeft in de tweede variant circa 15% van de huishoudens met huurtoeslag geen last van de compensatiemaatregel. De negatieve inkomenseffecten die optreden in de tweede variant zijn voor diegenen die tot de resterende 85% behoren daarom negatiever dan in de eerste variant.

Tabel 7. Inkomenseffecten verhoging basishuur en verhoging kwaliteitskorting

	Aandeel (in %) variant 5.b.1	Aandeel (in %) variant 5.b.2
<-3%	0,0	0,0
-3 tot -1.5%	0,3	7,7
-1.5 tot -0.5%	80,2	49,9
-0.5 tot 0%	9,6	19,3
Geen	2,1	15,1
0 tot 5%	2,1	2,2
5 tot 10%	2,1	2,3
>10%	3,6	3,6
Totaal	100,0	100,0

Overige consequenties

Huishoudens die door het wegvallen van de toets huurtoeslag gaan ontvangen krijgen een lagere prikkel tot werken als hun inkomen in het inkomensafhankelijke traject zit (en ze dus geconfronteerd worden met een marginale druk).

5.2.3 Het toetsvermogen van de huurtoeslag wordt gelijk aan de vermogensdefinitie in box 3

De disharmonisatie tussen het vermogensbegrip en de inkomstenbelasting kan worden opgelost door bij de huurtoeslag uit te gaan van het box 3 vermogen. Dit beperkt ook het aantal verfijningen in het vermogensbegrip waardoor beter wordt voldaan aan het aantalcriterium en begrijpelijkheids/controleerbaarheidcriterium (zie 3.2.1 en 3.3.2). Wel blijft er een disharmonisatie bestaan met de andere toeslagen (die geen vermogenstoets kennen; 3.4). Ook blijft het voorspelbaarheidsprobleem spelen voor mensen van wie het vermogen onverwacht toeneemt gedurende het jaar (3.5.2). Vanuit uitvoerbaarheidsperspectief heeft dit alternatief dus minder voordelen dan het voorstel in paragraaf 5.2.2.

Budgettaire en inkomenseffecten

Huishoudens waarvan een vermogensdeel is vrijgesteld in de huidige definitie van het toetsvermogen gaan er op achteruit. Mensen met een huurtoeslag die investeren in groene beleggingen of durfkapitaal kunnen na de harmonisatie ondanks de aanwezigheid van vermogen boven de vermogensgrens toch huurtoeslag gaan ontvangen. Op basis van de huidige IB-gegevens gaat het om een kleine groep van circa 500 huishoudens. De budgettaire gevolgen zullen dus ook beperkt zijn. Wel is het mogelijk dat het budgettaire beslag toeneemt door ontwijkgedrag (meer beleggen in groene beleggingen of durfkapitaal om effect op huurtoeslag teniet te doen). Door volledig gebruik te maken van de vermogensvrijstellingen voor durfkapitaal (€55 145 per persoon in 2009) en voor groene beleggingen (opnieuw €55 145) kan bij een vermogen tot bijna een kwart miljoen (twee keer de vrijstellingen plus twee maal de reguliere vrijstelling) nog toeslag worden ontvangen. Dergelijke gedragseffecten doen zich bij de IB maar in beperkte mate voor. Wel is de prikkel bij de huurtoeslag mogelijk wat groter (het gaat om grotere bedragen). In het onwaarschijnlijke geval dat alle huishoudens voor wie dit relevant is gebruik maken van de uitwijkmogelijkheid kan deze variant eenzelfde budgettair beslag krijgen als de afschaffing van de vermogenstoets (€150 mln.) en gelden uiteraard ook de daar beschreven inkomenseffecten.

Overige consequenties

Bij een aantal van de uitzonderingscategorieën genoemd in het kader in paragraaf 3.2.1 geldt dat zij voortvloeien uit eerder gedane politieke toezeggingen. Indien het noodzakelijk wordt geacht deze toezeggingen gestand te doen, moet hier een oplossing voor worden gevonden (zie hiervoor ook paragraaf 4.3). Een ander gevolg van dit voorstel is dat er nu ook via de toeslagen een prikkel uitgaat om groen te beleggen of risicokapitaal ter beschikking te stellen.

5.2.4 Harmonisering inkomensbegrip inkomstenbelastingen en toeslagen

Er is een aantal opvallende verschillen tussen het inkomensbegrip bij de inkomstenbelasting enerzijds en de toeslagen anderzijds. Binnen de toeslagen bestaan ook verschillen tussen huurtoeslag en de andere toeslagen (zie 3.4). Er wordt dus niet voldaan aan het harmonisatiecriterium. Hieronder volgen voorstellen die aan deze verschillen een einde maken. Elk van de voorstellen kan in principe afzonderlijk worden doorgevoerd. Een volledige harmonisatie wordt echter pas bereikt als voor alle drie de maatregelen wordt gekozen. De Belastingdienst schat in dat dit een besparing in de uitvoeringskosten oplevert van 0,87 mln.

5.2.5 Toetsingskomen huurtoeslag wordt gelijk aan het verzamelinkomen in de IB

De huurtoeslag kent een afwijkend toetsingskomen ten opzichte van de andere toeslagen en het verzamelinkomen in de inkomstenbelasting. Door deze disharmonisatie op te heffen en uit te gaan van het IB-inkomen voldoet de huurtoeslag beter aan het harmonisatiecriterium en het aantalcriterium (zie 3.4 en 3.2.1).

Budgettaire en inkomenseffecten

De inkomenseffecten van de uitzonderingen genoemd onder in paragraaf 3.2.1 onder a, b en d (verplicht pensioenafkoop, afkoopsom en nabetalings) zijn in principe eenmalig in die zin dat huurders maar één berekeningsjaar de effecten op de huurtoeslag van deze inkomsten ondervinden. Gemiddeld gaat het nu om ca. € 1 700 per jaar, ervan uitgaande dat het meetellen van deze inkomsten leidt tot het volledig vervallen van het recht op huurtoeslag (het kan ook zijn dat de toeslag alleen maar verlaagd wordt). In het daaropvolgende jaar kunnen de desbetreffende huurders weer recht doen gelden op (meer) huurtoeslag. Het gaat daarbij om draagkrachtverhogende inkomsten in situaties die niet bijzonder schrijnend zijn.

De bijzondere situaties paragraaf 3.2.1 onder c en e (uitkeringen voor wezen en chronisch gehandicapten) zijn meerjaarlijkse situaties in die zin dat huurders jaar op jaar inkomsten ontvangen die effect op het recht op dan wel hoogte van hun huurtoeslag hebben. Bij de wezenuitkering betreft het een uitzonderlijke situatie waarin noch de vertegenwoordiger noch de wees beschikking over de uitkering heeft. Dit komt in praktijk bij slechts 30 tot 50 gevallen per jaar voor volgens de SVB. Er worden dan reguliere bedragen uitgekeerd aan de niet-wettelijke vertegenwoordiger; dat is voor kinderen tot 10 jaar € 342 per maand, 10 t/m 15 jaar € 513 per maand, 16 t/m 20 jaar € 682 per maand. De meeste wezenuitkeringen worden wel aan de wettelijke vertegenwoordiger van het kind uitbetaald.

Het toetsingsinkomen wordt door de regeling voor chronisch gehandicapten in 2008 aangepast met € 115 voor een alleenstaanden en € 230 per jaar bij toeslagpartners. De huurtoeslag kan hierdoor maximaal enkele tientjes per jaar hoger uitvallen.

De budgettaire consequenties zullen positief maar - gezien de geringe omvang van deze groepen - beperkt zijn.

Overige consequenties

Gezien de geringe omvang en arbeidsmarktkenmerken van deze groep zullen de arbeidsmarkteffecten zeer beperkt zijn.

5.2.6 Opheffen 10% regeling

De 10% regeling voldoet niet aan het begrijpelijkheids criterium (zie 3.2 en 3.3.1) er wordt waarschijnlijk hierdoor weinig gebruikt (minder dan 100 gevallen per jaar). Wanneer deze geschrapt wordt vervalt de plicht voor de Belastingdienst tot communicatieve inspanningen om burgers op hun mogelijke rechten via deze complexe regeling te wijzen. De Belastingdienst hoeft claims om toepassing van deze bijzondere bepalingen niet langer handmatig te beoordelen en berekenen.

Inkomenseffecten en budgettaire effecten

De budgettaire effecten zijn gezien de beperkte groep positief maar zeer klein. De inkomenseffecten voor potentiële gebruikers van deze regeling kunnen aanzienlijk zijn, maar zijn wel van eenmalige aard.

Overige consequenties

Bepaalde schrijnende situaties kunnen niet meer worden voorkomen. Hierbij moet worden aangetekend dat dit ook geldt voor andere veranderingen in huishoudsituaties (zie het voorbeeld met bijstandsgerechtigden in 3.3.1).

5.2.7 Opheffen herleiding inkomen bij overlijden

Het herberekende toetsingsinkomen als gevolg van overlijden voldoet niet aan het aantalcriterium en het begrijpelijkheid/controlerbaarheidcriterium (zie 3.2 en 3.3.1). Door het afschaffen van deze regeling vervalt deze problematiek.

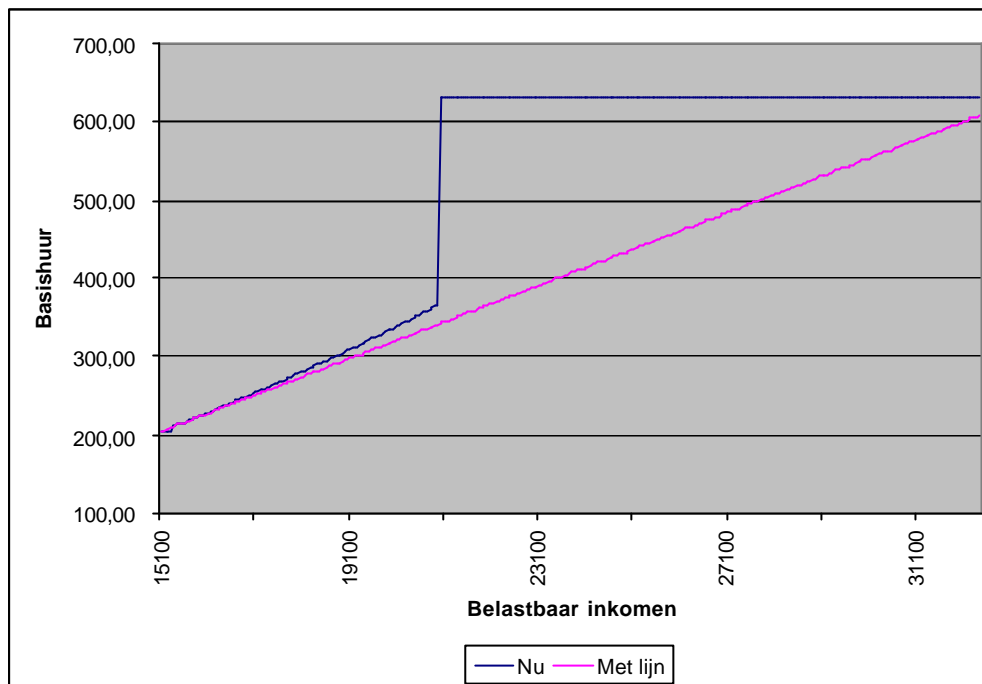
Inkomenseffecten

Mensen van wie de toeslagpartner overlijdt zullen over de periode dat hun partner nog leefde een hogere toeslag ontvangen dan op basis van het werkelijke maandinkomen zou mogen worden verwacht (omdat slechts tot aan het overlijden inkomen is genoten, waardoor het jaarinkomen laag ligt). Het betreft een incidentele situatie. Het gaat om ca. 20 000 tot 30 000 gevallen per jaar. De budgettaire effecten zijn beperkt.

5.2.8 Geleidelijker afbouw inkomensafhankelijke traject huurtoeslag (de zogeheten ‘rechte lijn’)

Zoals in paragraaf 3.5.2 is uitgelegd kunnen met name bij de huurtoeslag grote gevolgen optreden door de onvoorspelbaarheid van het jaarinkomen. Dit wordt veroorzaakt door de steile afbouw van de huurtoeslag in het inkomensafhankelijke traject (boven het minimuminkomensniveau). Bovendien voldoet de afbouw van de huurtoeslag niet aan het begrijpelijkheids criterium doordat de vergoedingspercentages verschillen over verschillende delen van de rekenhuur. Daarnaast is ook sprake van een volledige afbouw bij het bereiken van de maximuminkomensgrens (3.3.2). Ook voldoet de huurtoeslag niet aan het harmonisatiecriterium omdat dit bij de andere toeslagen niet het geval is (3.4). Het voorstel is om aan te sluiten bij de berekeningswijze van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget waarbij vanaf een bepaald inkomen de toeslag met een vast percentage van het inkomen daalt. Hierdoor komt de vormgeving van de huurtoeslag meer overeen met die van andere toeslagen, wordt de regeling begrijpelijker en kan de burger zelf eenvoudig de eigen bijdrage berekenen. Figuur 12 illustreert de mogelijke nieuwe vormgeving. Hier wordt getoond wat de eigen bijdrage in de huur is bij een bepaald inkomen (het spiegelbeeld van de toeslag). Te zien is dat de blauwe lijn (huidige situatie) enigszins krom loopt (steiler wordt naarmate het inkomen hoger is), en op een gegeven moment stopt waarna de eigen bijdrage in één keer stijgt (naar een bedrag gelijk aan de huur). De roze lijn geeft de nieuwe situatie weer. Wanneer er € 115 mln. aan kosten wordt gemaakt is een dergelijk geleidelijk verloop mogelijk. Het afbouwpercentage blijft in dit voorstel afhankelijk van het huishoudtype (zie overige consequenties).

Figuur 12. Variant huurtoeslag (voorbeeld voor alleenstaande 65-; kosten €115 miljoen)

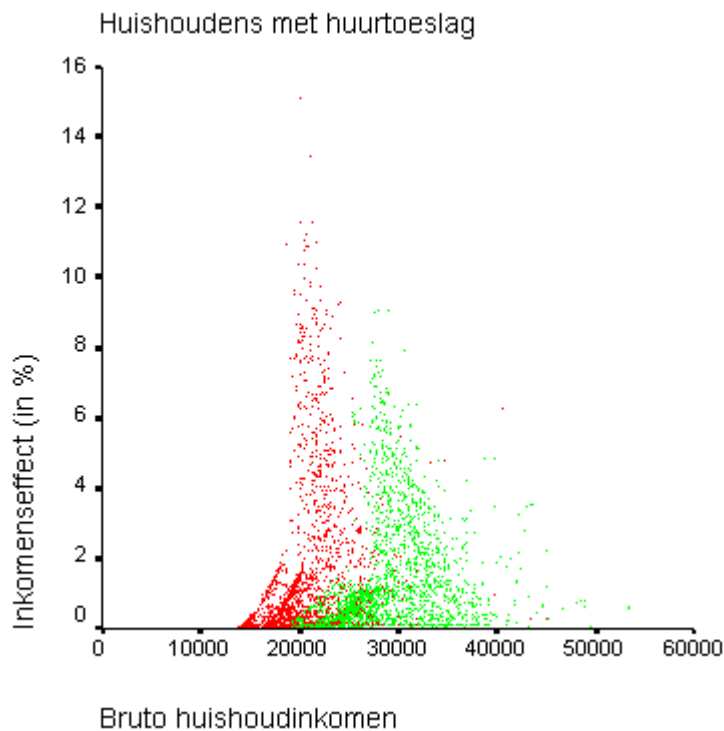


Budgettaire en inkomenseffecten

Figuur 12 toont de puntenwolk met de inkomenseffecten en Tabel 8 toont de bijbehorende frequentieverdeling. De maatregel heeft gevolgen voor bijna de helft van alle huishoudens met huurtoeslag.

Met een inzet van € 115 miljoen worden negatieve inkomenseffecten voorkomen en lopen de positieve inkomenseffecten voor de huidige huurtoeslagontvangers van gering voor de huishoudens rond het minimum tot maximaal € 300 à € 400 bij een inkomen rond de huidige maximuminkomensgrens (en nog hoger voor degenen die vanwege die maximuminkomensgrens nu nog geen huurtoeslag ontvangen). De inkomenseffecten voor specifieke huishoudens zijn daarbij afhankelijk van de betaalde huur. Gemiddeld bedraagt het effect voor de huishoudens die erop vooruit gaan ongeveer € 200 (per jaar).

Figuur 13. Inkomenseffecten variant geleidelijke afbouw huurtoeslag



Tabel 8. Frequentieverdeling inkomenseffecten variant geleidelijke afbouw huurtoeslag

	Aandeel (in %)
geen	56,2
0 tot 0.5%	19,1
0.5 tot 1.5%	13,4
1.5% tot 3%	4,9
3 tot 5%	3,5
>5%	2,8
Totaal	100,0

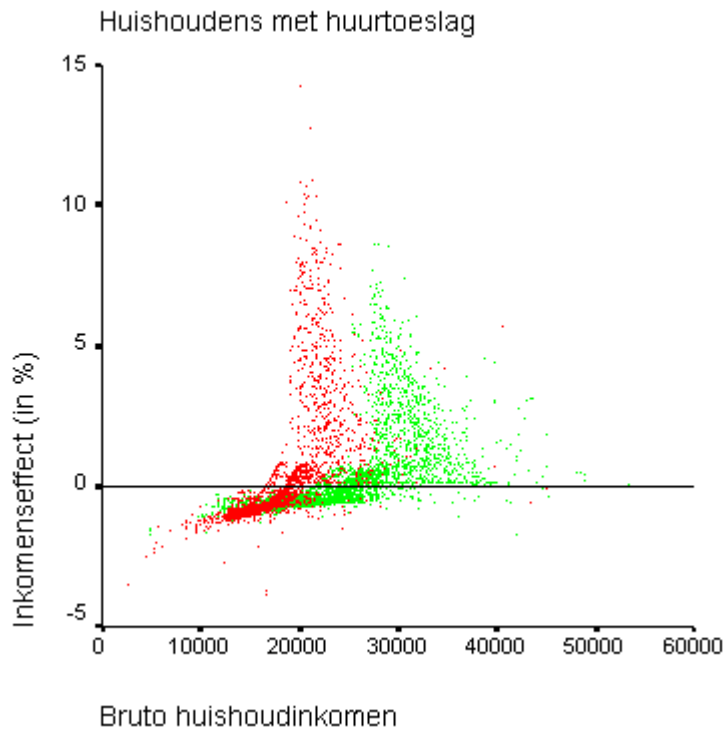
In de huidige situatie verliezen huishoudens de huurtoeslag ineens volledig wanneer het inkomen hoger wordt dan de maximum inkomensgrens. Bij een geleidelijk groeiende eigen bijdrage, stopt de huurtoeslag pas als de eigen bijdrage even groot is als de huur. In deze variant is het inkomenseffect dan ook het grootst rond de huidige maximum inkomensgrens. De beide toppen in de figuur laten dit duidelijk zien.

Deze variant kan op verschillende wijzen budgettair neutraal worden gemaakt. De inkomenseffecten hangen af van de gekozen manier. Twee mogelijkheden zijn een verhoging van de basishuur (eigen bijdrage) en een steilere afbouw van de huurtoeslag in het inkomensafhankelijke traject (de lijn).

1. Verhoging basishuur

Om de variant budgettair neutraal te maken is een verhoging van de normhuur met €9 per maand nodig. Figuur 14 en Tabel 9 tonen de bijbehorende inkomenseffecten. De verhoging van de basishuur weegt relatief zwaar voor de lagere inkomens.

Figuur 14. Inkomenseffecten geleidelijke afbouw huurtoeslag met verhoging



basishuur

Tabel 9. Frequentieverdeling inkomenseffecten geleidelijke afbouw huurtoeslag met verhoging basishuur

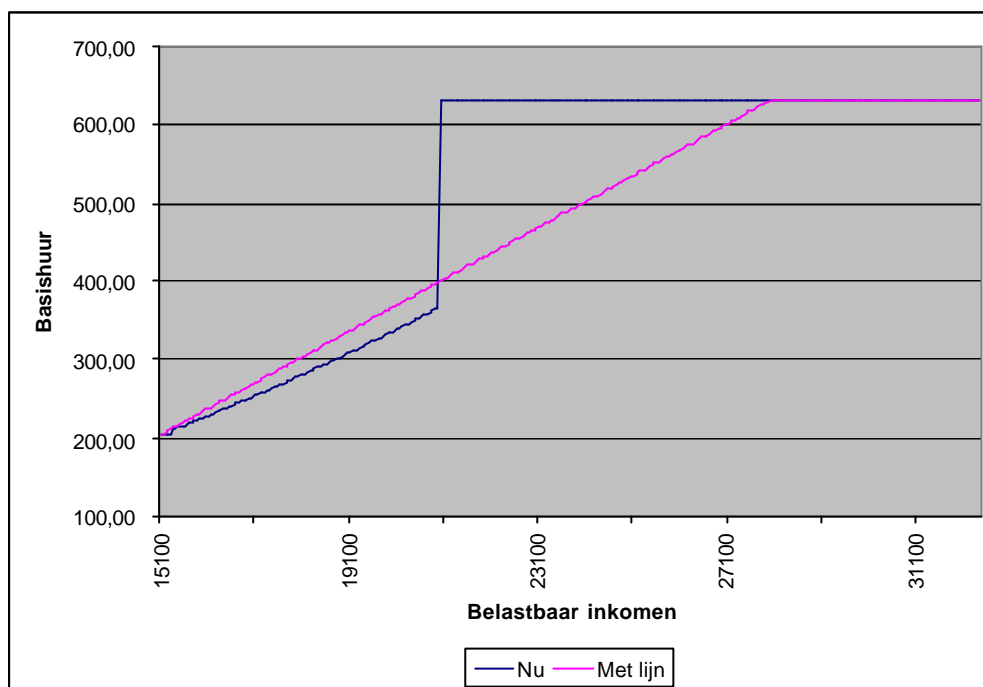
	Aandeel (in %)
<-1.5%	0,3
-1.5 tot -0.5%	62,5
-0.5 tot 0%	11,9
geen ³²	1,1
0 tot 0.5%	8,5
0.5 tot 1.5%	6,1
1.5 tot 3%	4,1
3 tot 5%	3,2
>5%	2,2

2. De resulterende lijn steiler laten lopen.

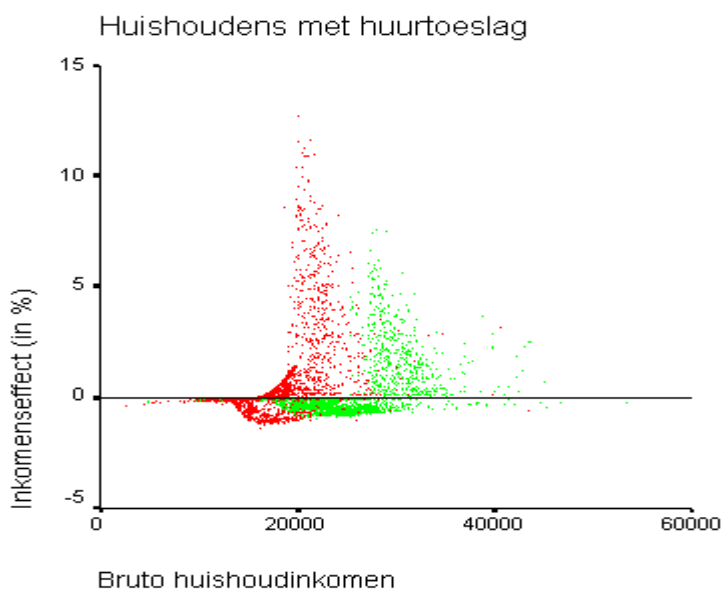
De lijn komt er dan uit te zien als in Figuur 14.

³² Bij het grootste deel van deze groep gaat het om een uiterst gering effect van minder dan 0,1%.

Figuur 15. Variant huurtoeslag (voorbeeld voor alleenstaande 65-; budgettair neutraal door hogere marginale druk)



Figuur 16. Inkomenseffecten geleidelijke afbouw huurtoeslag (budgettair neutraal via hogere marginale druk)



Figuur 16 laat hiervan de inkomenseffecten zien. Zoals blijkt uit bovenstaande figuren en uit Tabel 10 zijn bij de eerste variant de inkomenseffecten negatiever aan de onderkant en positiever voor hogere inkomens. Een verhoging van de basishuur weegt relatief zwaar voor de lagere inkomens. De minimuminkomens ondervinden juist geen gevolgen van het verhogen van de marginale druk, omdat tot aan de minimuminkomensgrens altijd de maximale huurtoeslag wordt verstrekt. Hier staat

tegenover dat de marginale druk wel verslechtert in de tweede variant en deze dus slechter uitpakt voor de participatie.

Tabel 10. Frequentieverdeling inkomenseffecten geleidelijke afbouw huurtoeslag (budgettair neutraal via hogere marginale druk)

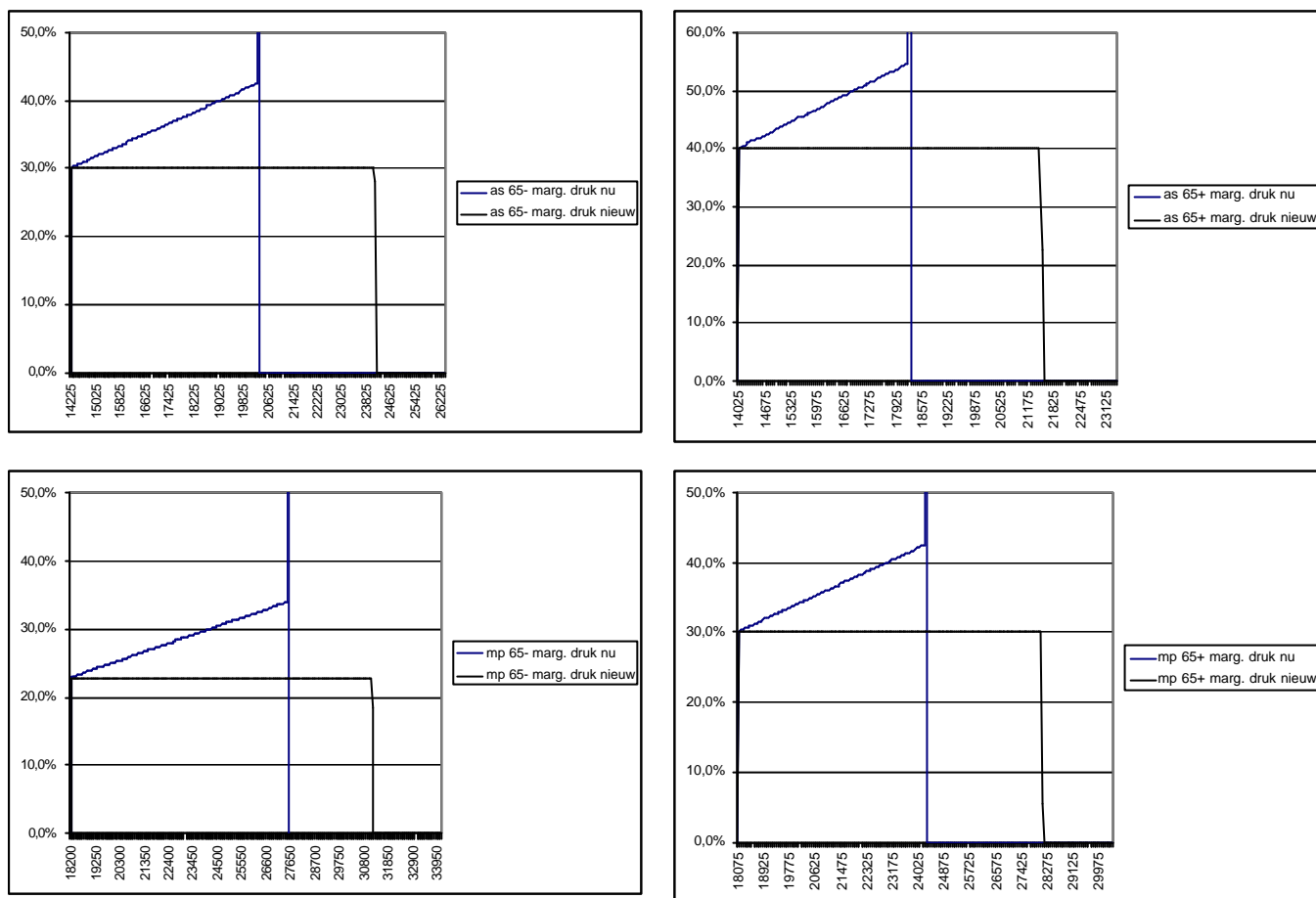
	Aandeel (in %)
<-1.5%	0,0
-1.5 tot -0.5%	11,6
-0.5 tot 0%	47,8*
geen	20,7
0 tot 0.5%	7,9
0.5 tot 1.5%	5,4
1.5 tot 3%	2,8
3 tot 5%	2,1
>5%	1,7

Overige consequenties

Het aantal huurtoeslagontvangers stijgt door deze maatregel omdat ook (relatief) hogere inkomens nog huurtoeslag ontvangen. Door het toegenomen aantal ontvangers, zal het *aantal* terugvorderingen mogelijk ook stijgen (ook al daalt het gemiddelde bedrag aan terugvordering). Door deze toename verwacht de Belastingdienst extra uitvoeringskosten van 1,7 mln.

De effecten op de participatie zijn gemengd. De gemiddelde marginale druk in het inkomensafhankelijke traject van de huurtoeslag ligt, afhankelijk van het huishoudtype, nu tussen 25,5% en 43,7%. De marginale druk neemt hierbij toe met het inkomen, voor huishoudens aan het eind van het inkomensafhankelijke traject ligt de marginale druk al tussen 30% en 50%. Het wijzigingsvoorstel betekent daling van deze marginale druk. Dit zal een positief effect hebben op de armoedeval. In de voorgestelde niet-budgettair neutrale wijziging is de marginale druk voor ieder inkomen gelijk, en stijgt niet met het inkomen. De marginale druk zal in deze variant voor enkele huishoudens in de huurtoeslag met meer dan 10%-punt worden verlaagd en afnemen tot 21% à 37% (afhankelijk van het huishoudtype). Voor de huishoudens boven de huidige doelgroepgrenzen stijgt de marginale druk wel, namelijk van 0% (ze hadden immers nog niet met de huurtoeslag te maken) naar de genoemde 21% à 37%. Hierbij is de marginale druk in alle gevallen voor de huishoudens jonger dan 65 jaar lager dan voor de huishoudens ouder dan 65 jaar. Voor de werkbereidheid is vooral de eerste van belang. Na verwerking van het voorstel bedraagt de marginale druk voor deze groep 21,1% (meerpersoons) en 27,9% (alleenstaand). Dit is nu gemiddeld 25,5% en 33%, maar kan oplopen tot 29,8% en 37,9%. In deze cijfers is nog niet het effect verwerkt van het vervallen van de grote inkomenssprong die nu optreedt bij de maximuminkomensgrenzen. Daar treedt nu een marginale druk op die ver boven de 100% kan liggen. Een en ander wordt grafisch weergegeven in Figuur 17.

Figuur 17. Marginale druk geleidelijke afbouw huurtoeslag.



5.3 Vereenvoudigingen gerelateerd aan productprijs.

5.3.1 Uitzonderingen kindgebonden budget (voor 16- en 17-jarigen) verwijderen

Het kindgebonden budget kent twee uitzonderingen op de regel kinderbijslag = kindgebonden budget die inbreuk maken op het begrijpelijkheids- en controleerbaarheidscriterium (zie 3.4). Het voorstel is om deze 2 uitzonderingen uit het kindgebonden budget te verwijderen.

Budgettaire en inkomenseffecten

Deze maatregel levert € 3 mln. op omdat er minder kindgebonden budget wordt uitgekeerd. Daarnaast wordt een besparing op de uitvoeringskosten bij met name de SVB gerealiseerd (besparingen bij Belastingdienst zijn marginaal). Voor huishoudens waarbij het enige of jongste kind onder deze uitzondering valt, betekent de wijziging dat zij het kindgebonden budget gaan verliezen. Wanneer het om één van de kinderen gaat, vervalt dat deel van het kindgebonden budget dat bij het 'uitzonderingskind' hoort. De hoogte van dit bedrag is afhankelijk van het inkomen van de ouders en

het aantal kinderen waarvoor in totaal kingebonden budget wordt ontvangen. Het nadeel voor ouders kan oplopen tot bijna 1 000 euro.

Overige consequenties

De mensen die hun kindgebonden budget kwijtraken zullen ook de marginale druk hiervan niet meer ervaren.

5.3.2 De kinderopvangtoeslag wordt vastgesteld op basis van een genormeerde uurprijs

Het baseren van de kinderopvangtoeslag op feitelijke uurprijzen levert problemen op voor de begrijpelijkheid en controleerbaarheid van deze toeslag (zie 3.3.3) Voor de kinderopvangtoeslag wordt daarom voorgesteld niet langer uit te gaan van feitelijke uurprijzen, maar van normprijzen. Dit gebeurt dan op de wijze vergelijkbaar met de standaardpremie in de zorgtoeslag. De normprijs wordt dan vastgesteld op de gemiddelde uurprijs bij kinderopvanginstellingen. De burger hoeft geen wijzigingen meer door te geven van de uurprijs en wordt op dit punt niet meer gecontroleerd. De verwachting van de Belastingdienst is dat realisatie van dit voorstel zal leiden tot een beperkte besparing in de uitvoering. Dit omdat controle toch moet plaatsvinden op het aantal uren.

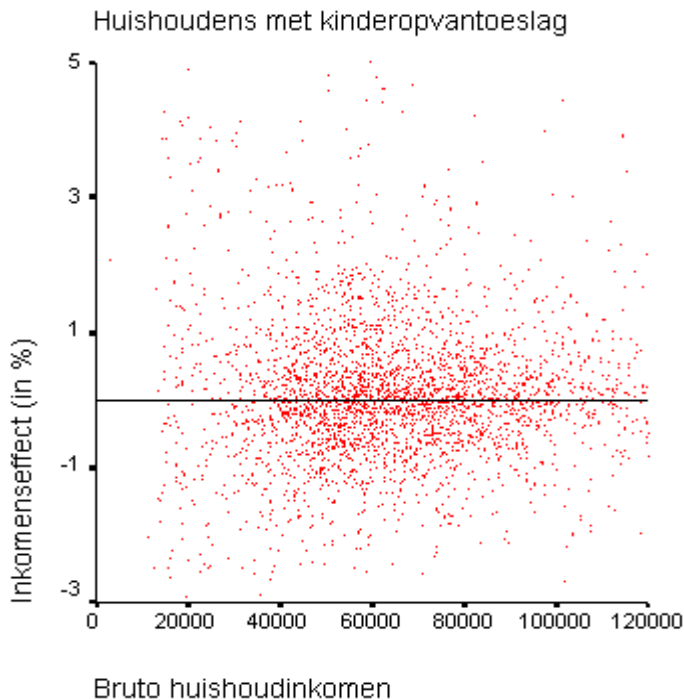
Budgettaire en inkomenseffecten

Om de variant budgettair neutraal te maken moet de normuurprijs gelijk zijn aan de gemiddelde uurprijs. Voor ouders met kinderen in de buitenschoolse opvang (BSO) en gastouderopvang (GOO) zijn er beperkte inkomenseffecten, omdat de tarieven in BSO en GOO vanaf 2010 nagenoeg gelijk zullen zijn aan het maximum uurtarief. Dit wordt veroorzaakt door de maatregelen in de GOO en de verlaging van het maximum uurtarief in BSO in 2010.

In de dagopvang (DO) zijn de inkomenseffecten van de invoering van de normuurprijs groter. De geraamde gemiddelde uurprijs in 2008 (€ 5,84), waarop de normuurprijs bij een budgetneutrale invoering zal worden vastgesteld, is immers lager dan de maximum uurprijs (€ 6,10). Huishoudens met een uurprijs lager dan de normuurprijs zien hun kinderopvangtoeslag stijgen, terwijl voor huishoudens met een hogere uurprijs de kinderopvangtoeslag daalt.

Figuur 17 toont de inkomenseffecten. De inkomenseffecten zijn ongeveer gelijk verdeeld over de verschillende inkomens. Ongeveer de helft van de kinderopvangontvangers gaat erop vooruit en ongeveer de helft gaat erop achteruit. Voor de meeste huishoudens zal het inkomenseffect niet groter zijn dan 1%. Het inkomens effect voor gezinnen die erop achteruit gaan is maximaal 3% en voor gezinnen die erop vooruit gaan is het inkomenseffect maximaal 5%.

Figuur 18. Inkomenseffecten variant kinderopvangtoeslag op basis van normuurprijs



Overige consequenties

De arbeidsmarkteffecten zullen beperkt zijn omdat er gemiddeld niet meer of minder kinderopvangtoeslag wordt gegeven.

5.3.3. De huurtoeslag wordt vastgesteld op basis van een genormeerde huurprijs

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe de huurprijs zorgt voor problemen met betrekking tot het aantalcriterium (3.2.1) begrijpelijkheid- en controleerbaarheidscriterium (3.3.2) en het voorspelbaarheidscriterium (3.5). Deze problemen vervallen indien niet wordt uitgegaan van de feitelijk verschuldigde huurprijs inclusief eventuele subsidiabele servicekosten, maar van een vast, genormeerd huurbedrag dat jaarlijks wordt geïndexeerd. Voor de uitvoering maakt het in principe niet uit op welke wijze de genormeerde huur wordt vastgesteld, zolang het maar gaat om een eenduidig gegeven. Het huidige voorstel betreft de budgettair neutrale variant. Het gaat dan om een bedrag voor de genormeerde huur van € 409. Ook kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de gemiddelde of mediane huurprijs binnen de sociale huursector (dan is er overigens geen sprake van budgetneutraliteit). De verwachting van de Belastingdienst is dat realisatie van dit voorstel zal leiden tot een besparing in de uitvoering van € 4,1 mln.

De inkomenseffecten kunnen fors zijn (zie hieronder). Om deze gevolgen te beperken kan er voor een infasering gekozen worden. Een (maar uiteraard niet het enige) voorbeeld van een uitvoerbare infasering is een systeem waarbij voor oude gevallen de genormeerde huur wordt vastgesteld op hun huidige rekenhuur en dit bedrag jaarlijks wordt geïndexeerd. Door een gerichte indexering kan ervoor

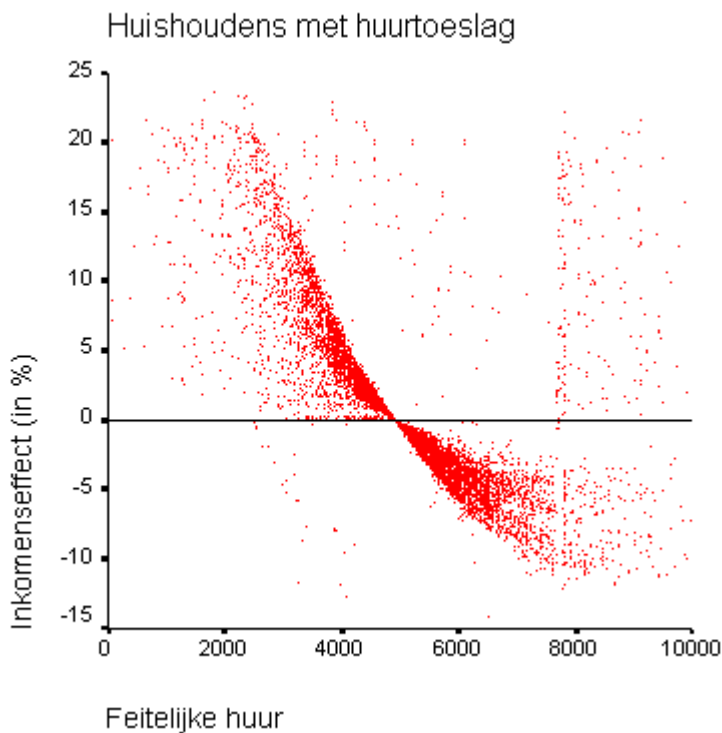
gezorgd worden dat deze (voorheen) feitelijke huren stapsgewijs toe groeien naar het bedrag van de geldende genormeerde huur. Dus huren lager dan de genormeerde huur worden jaarlijks met een hoger percentage geïndexeerd, huren hoger dan de genormeerde huur worden bevroren of met een negatief percentage geïndexeerd, in beide gevallen totdat het niveau van de genormeerde huur is bereikt. Voor nieuwe gevallen gaat wel direct de genormeerde huur gelden. Het spreekt voor zich dat vanuit enkel uitvoeringsperspectief een infasering niet gewenst is. Hiermee wordt (tijdelijk) immers niet voldaan aan het aantal- en begrijpelijkheids criterium. Daarom zal dan ook niet de totale besparing van uitvoeringskosten direct kunnen worden gerealiseerd.

Indien er wordt gekozen voor een genormeerde huur in plaats van de daadwerkelijke huur zal er geen (jaarlijkse) uitwisseling meer plaatsvinden tussen de huurders, verhuurders en de Belastingdienst. De Belastingdienst zal echter wel moeten weten of een woning een (zelfstandige) huurwoning betreft. In een registratie zou kunnen worden bijgehouden of huurwoningen kwalificeren voor een toeslag. Als niet aan deze voorwaarden van het object wordt voldaan, bestaat geen recht op toeslag. De Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) is hiervoor de meest geëigende registratie. De BAG zal geen oplossing bieden voor bijzondere diskwalificerende vormen van huur, zoals verhuur voor kortdurend gebruik. Hiervoor blijft een handmatig proces nodig. Het vullen, onderhoud en het terugmelden van fouten in BAG/WOZ zullen wel nieuwe, complexe werkzaamheden met zich meebrengen. Indien deze administratie niet sluitend is zullen sommige huurders te maken krijgen met administratieve lasten omdat zij moeten aantonen dat het huurobject subsidiabel is.

Inkomens- en budgettaire effecten

Deze variant is budgettair neutraal bij een genormeerde huurprijs van € 409 per maand. Deze normhuurprijs geldt dan voor alle huishoudtypen. Figuur 18 toont de inkomenseffecten voor huishoudens met huurtoeslag. Deze figuur laat zien dat deze maatregel forse inkomenseffecten heeft. Huishoudens met een feitelijke huur lager dan de genormeerde huurprijs zien hun huurtoeslag stijgen, terwijl voor huishoudens met een hogere feitelijke huur de huurtoeslag daalt. Hierbij geldt dus een negatieve relatie tussen de huur en het inkomenseffect: hoe hoger de huur, des te lager het inkomenseffect. Figuur 18, waarbij het inkomenseffect is afgezet tegen de feitelijke huur, laat dit duidelijk zien.

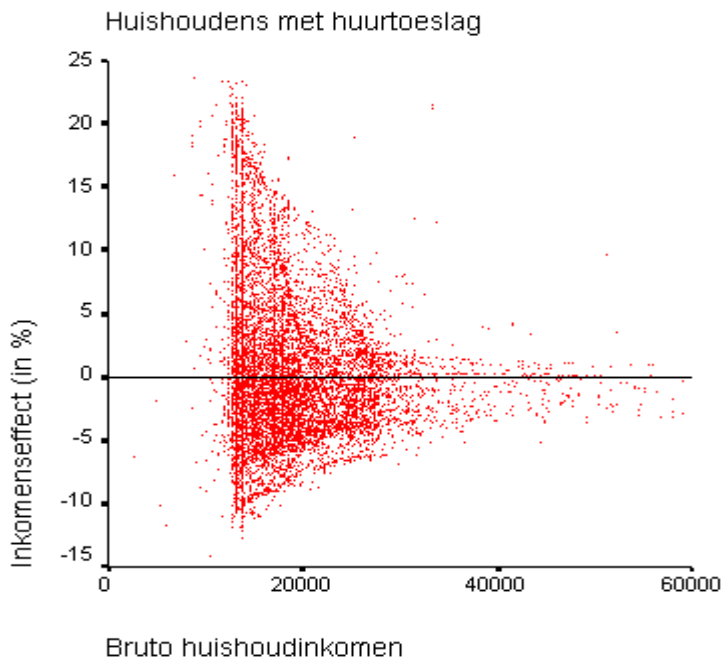
Figuur 19. Inkomenseffecten variant huurtoeslag o.b.v. genormeerde huurprijs, afgezet tegen feitelijke huur woning



Het break-even punt ligt bij een feitelijke huur die gelijk is aan de genormeerde huurprijs van € 409 per maand. Toch zijn er nog enkele huishoudens die hun inkomen zien stijgen, ondanks dat ze een hoge huur betalen. Dit zijn huishoudens die profiteren van het afschaffen van de maximumhuurgrens.

De extra instroom van huishoudens in de huurtoeslag, als gevolg van deze maatregel, wordt geraamd op 130 000 tot 160 000 huishoudens. Voor het grootste deel betreft dit huishoudens die in de huidige situatie een basishuur (horend bij het inkomen) hebben, die hoger ligt dan de feitelijke huur. Huurtoeslag wordt ontvangen over het deel dat boven de basishuur ligt. Deze huishoudens ontvangen nu dus geen huurtoeslag. De invoering van de genormeerde huurprijs leidt er toe dat de feitelijke huurprijs vervangen wordt door een hogere genormeerde huurprijs. Hierdoor wordt de basishuur lager dan de genormeerde huurprijs waardoor ineens recht op huurtoeslag ontstaat. Daarnaast is er instroom van huishoudens die een huur boven de maximale huurgrens hebben, en daardoor nu geen huurtoeslag ontvangen. Figuur 20 toont wederom de inkomenseffecten, maar dan afgezet tegen het bruto huishoudinkomen. Tabel 11 toont de bijbehorende frequentieverdeling.

Figuur 20. Inkomenseffecten variant huurtoeslag o.b.v. genormeerde huurprijs, afgezet tegen bruto inkomen.



Tabel 11. Frequentieverdeling inkomenseffecten variant huurtoeslag o.b.v. genormeerde huurprijs

	Aandeel (in %)
minder dan -10%	1,0
-5% tot -10%	13,0
-5 tot -3%	15,9
-3 tot -1.5%	14,2
-1.5 tot -0.5%	10,1
-0.5 tot 0%	4,5
geen	1,1 ³³
0 tot 0.5%	3,5
0.5 tot 1.5%	7,9
1.5% tot 3%	7,6
3 tot 5%	4,0
5 tot 10%	7,3
meer dan 10%	9,8
Total	100,0

Er is gekeken of er mogelijkheden zijn om de inkomenseffecten te verkleinen door te kiezen voor een alternatieve genormeerde huurprijs. Ten eerste kan gekozen worden voor een gedifferentieerd

³³ Geen inkomenseffect, dat wil zeggen inkomenseffect afgerond 0%.

huurniveau, afhankelijk van bijvoorbeeld huishoudtype of -grootte. De genormeerde huur zou dan variëren tussen € 380 en € 430. Deze differentiatie biedt maar zeer beperkt soelaas voor de nadelige inkomenseffecten. Dit vanwege de grote spreiding die juist ook binnen de verschillende huishoudtypen aanwezig is. Een belangrijk nadeel van differentiatie in de genormeerde huur is dat daarmee het genormeerde huurniveau afhankelijk worden van wisselende omstandigheden en dus vatbaar voor mutatie lopende het berekeningsjaar. Dit is in strijd met het voorspelbaarheid- en begrijpelijkheids criterium. De huurtoeslag van de burger, kan in hoogte wijzigen afhankelijk van (bijvoorbeeld) vertrekkende of erbij komende bewoners, zonder dat de feitelijke kosten waarvoor de huurtoeslag een tegemoetkoming vormt, veranderen. Ook voor de uitvoering vormen dergelijke mutaties een belasting.

Tevens is gekeken of de WOZ-waarde van een woning een basis kan vormen voor het vaststellen van een genormeerde huur. Uit onderzoek blijkt echter geen eenduidige relatie te bestaan tussen feitelijk verschuldigde huur en WOZ-waarde. De mogelijkheid om de genormeerde huur af te leiden van de WOZ levert dus geen oplossing voor de inkomenseffecten die de overgang naar een genormeerde huur met zich meebrengt en zorgt er zelfs voor dat er aanmerkelijk meer huishoudens een aanzienlijk nadelig inkomenseffect ondervinden (bij een variant met WOZ-waarde als basis gaan naar schatting twee keer zoveel huishoudens er meer dan € 100 per maand op achteruit). Daarbij draagt het hanteren van WOZ-waarde als basis voor de huurtoeslag niet bij aan de transparantie voor de burger en is deze optie voor de uitvoering ook aanmerkelijk gecompliceerder.

Overige consequenties

Door genormeerde huren worden relatief dure woningen, van (ruim) boven de genormeerde huur, moeilijker bereikbaar voor lage inkomens. Mogelijkerwijs heeft deze ontwikkeling een stimulerend effect op het aanvaarden van werk c.q. het langer gaan werken, zodat een keuze voor meer kwaliteit in het wonen alsnog mogelijk wordt. Daarbij dient wel bedacht te worden dat van een redelijk groot deel van de doelgroep van de huurtoeslag het de vraag is of weer gaan werken een reële optie is.

De ontwikkeling van het huurtoeslagbudget wordt van minder factoren afhankelijk en dus eenvoudiger te ramen door:

- Minder interferentie met andere beleidsmaatregelen, bijvoorbeeld energiemaatregelen gebouwde omgeving.
- Minder interferentie met keuzes die verhuurders maken ten aanzien van het huurniveau van de door hen beheerde voorraad.

De genormeerde huur biedt een oplossing voor het ontbreken van een prijsprikkel bij het kiezen van meer woonkwaliteit en kan daarmee zorgen voor een betere marktwerking. Anderzijds bestaat het risico van een tendens waarbij de feitelijke huurprijzen steeds meer naar het gemiddelde niveau toetrekken, en dus de huidige (zeer) goedkope voorraad duurder wordt.

De genormeerde huur kan voorts bijdragen aan het tegengaan van scheefheid (goedkope en dure scheefheid) doordat de laagste inkomens eerder geneigd zullen zijn goedkopere woningen te kiezen

(op het normniveau of daar onder). Daardoor komen er meer woningen vrij rondom het niveau van de aftoppingsgrens, die weer interessante doorstroomkansen bieden voor huishoudens met een boven-doelgroepinkomen in de goedkope voorraad.

Voor mensen met een specifieke huisvestingsbehoefte (gehandicapten in aangepaste woningen, ouderen in woon/zorgcomplexen) zou het hanteren van een genormeerde huur op betaalbaarheidproblemen kunnen stuiten. Voor deze specifieke groepen zou een aparte oplossing kunnen worden gevonden (zie 4.3).

5.3.3 Schrappen van de servicekosten

De vier specifieke servicekostenposten die worden opgeteld bij de kale huur om de subsidiabele huurprijs te krijgen (de daadwerkelijke kosten die betrekking hebben op schoonmaken, energievoorziening en onderhoud van gemeenschappelijke ruimten en kosten van een huismeester) zijn in strijd met het aantal- en controleerbaarheids criterium (zie 3.2.1 en 3.3.2). Het voorstel is om deze bijtelling van servicekosten af te schaffen. De verwachting van de Belastingdienst is dat realisatie van dit voorstel zal leiden tot een besparing in de uitvoering van € 0,87 mln.

Als de huren op een vast bedrag genormeerd worden (zie paragraaf 5.3.3) is dit voorstel niet meer relevant.

Inkomens- en budgettaire effecten

Door het schrappen van de servicekosten is er een budgettaire vrijval van € 80 mln. In Tabel 12 worden de inkomenseffecten gepresenteerd van het afschaffen van de subsidiëring van servicekosten. Hierbij zijn de inkomenseffecten berekend als percentage van het belastbaar inkomen (en niet zoals bij de andere varianten als percentage van het besteedbaar inkomen), omdat het besteedbaar inkomen in het gebruikte bestand niet voorhanden was.

Afschaffen subsidiëring servicekosten (budgettaire opbrengst €80 miljoen)

Tabel 12 Frequentieverdeling inkomenseffecten afschaffen subsidie voor servicekosten

	Aandeel (in %)
minder dan -3%	0,4%
-3% tot -2%	3,1%
-2 tot -1%	16,7%
-1 tot -0,5%	14,1%
-0,5% tot -0,25%	6,9%
-0,25% tot 0%	10,1%
Geen effect	48,8%
Totaal	100,0%

Er zijn twee varianten doorgerekend om het schrappen van de huidige servicekostenbijtelling te laten plaatsvinden met zo min mogelijk inkomens- en budgettaire gevolgen. In de eerste variant wordt de subsidiëring van de servicekosten afgeschaft. Ter compensatie van de budgettaire en inkomenseffecten wordt de basishuur (eigen bijdrage) met € 6 per maand verlaagd. In de tweede variant wordt de huidige bijtelling van de werkelijke subsidiabele servicekosten (tot maximaal € 12 per servicekostenpost) vervangen door een forfaitaire bijtelling op de huur voor huishoudens die een of meer van de nu gesubsidieerde soorten servicekosten betalen. Deze forfaitaire bijtelling bedraagt € 13 voor huishoudens jonger dan 65 jaar, en €20 voor huishoudens van 65 jaar en ouder.

Tabel 13 geeft de spreiding van de inkomenseffecten voor beide varianten. De inkomenseffecten zijn hier berekend als percentage van het belastbaar inkomen (koopkrachteffecten worden normaliter uitgedrukt als percentages van het besteedbaar inkomen, maar dit inkomensbegrip was niet beschikbaar voor deze analyse). Het aandeel huishoudens in de verschillende klassen, betreft het aandeel huurtoeslagontvangers met de betreffende inkomenseffecten.

Tabel 13. Frequentieverdeling inkomenseffecten schrappen servicekosten of forfaitair bedrag servicekosten

	Variant 1 (verlaging basishuur)	Variant 2 (forfaitair bedrag)
minder dan -3%	0,1%	0,0%
-3% tot -2%	0,9%	0,1%
-2 tot -1%	8,5%	2,3%
-1 tot -0,5%	12,5%	6,6%
-0,5% tot -0,25%	8,0%	6,1%
-0,25% tot 0%	8,2%	8,8%
geen	0,5%	49,6%
0 tot 0,25%	11,6%	9,9%
0,25% tot 0,5%	34,3%	6,7%
0,5% tot 1%	15,4%	7,9%
1 tot 2%	0%	2,0%
Totaal	100,0%	100,0%

Overige consequenties

Ouderen- en gehandicaptenwoningen, waar vaker relatief hoge servicekosten worden doorberekend, worden minder goed betaalbaar voor de specifieke doelgroep, met als gevolg minder mogelijkheden om zelfstandig te blijven wonen. Voor deze specifieke gevallen zou waar nodig een aparte oplossing kunnen worden gevonden (zie 4.3).

5.4 Vereenvoudigingen gerelateerd aan huishouddefinitie

5.4.2 Verminderen aantal huishoudencategorieën

In paragraaf 4.2.3 is beschreven hoe de uitvoering vereenvoudigd kan worden door meer informatie over de huishoudsituatie te betrekken uit een basisadministratie. Er is echter ook een aantal categorieën dat niet in de GBA is vastgelegd en ook lastig in basisadministraties te verwerken is. Het voorstel is om deze categorieën te schrappen. Het gaat dan om situaties die uitsluitend bij de huurtoeslag relevant zijn, te weten:

- Langdurig verblijf buitenshuis (langer dan een jaar) van een persoon uit het huishouden die verblijft in verpleeghuis, psychiatrische inrichting of penitentiaire inrichting (art. 2 Bht). Deze persoon mag op dit moment voor de huurtoeslag buiten beschouwing gelaten worden ondanks dat deze staat ingeschreven op het toeslagadres. Er kunnen negatieve inkomenseffecten ontstaan. Het gaat hier echter om een zeer klein aantal gevallen (tientallen) dus de budgettaire effecten zijn

beperkt. Als hiervoor toch compensatie noodzakelijk wordt geacht, valt te overwegen daarvoor een ander proces te kiezen (zie paragraaf 4.3).

- Verzorgingssituatie waarbij een lid van het huishouden thuis wordt verzorgd waardoor opname in een verpleeginstelling wordt voorkomen. Als compensatie kan er een lid van het huishouden (m.u.v. aanvrager) buiten beschouwing worden gelaten. Van oorsprong was deze uitzondering bedoeld voor om het inkomen van een inwonende verpleegster buiten beschouwing te laten. In de huidige praktijk, waarin het heel gebruikelijk is dat zorgbehoevenden met thuiszorg en/of mantelzorg in de eigen woning blijven wonen, wordt deze uitzondering vooral gebruikt in gevallen waarin de zorg wordt verleend door de partner of een ander inwonende familielid. Er is geen reden om in deze gevallen (de draagkracht van) de partner of medebewoner buiten beschouwing te laten, waar deze in een situatie waarin geen sprake is van zorgbehoefte, wel meetelt. Dit betekent een financieel nadeel voor deze huishoudens: het huishoudinkomen zal immers hoger worden nu ook de inwonende verzorger meetelt. Het gaat hier om ca 1 300 gevallen dus de budgettaire consequenties zullen beperkt zijn.
- Partners die een “gezamenlijke huishouding voeren” (maar niet getrouwd, geregistreerd partner of gemeenschappelijk ouders zijn). Dit betekent een financieel voordeel voor deze huishoudens: de toeslag wordt nu immers uitgekeerd aan beide partners op basis van een lager huishoudinkomen (inkomen per persoon is lager dan tezamen). Op het moment van schrijven was niet bekend om hoeveel gevallen het gaat. Ook de budgettaire consequenties konden dus niet in kaart worden gebracht.
- Gehuwden die “duurzaam gescheiden leven”. Deze worden op dit moment niet langer als partners aangemerkt. Dat zal dan in de toekomst wel gebeuren. Dit betekent een financieel nadeel voor deze huishoudens: het huishoudinkomen zal immers hoger liggen dan de individuele inkomens. Ook zal de huurtoeslag bijvoorbeeld nog maar aan 1 van de partners mogen worden uitgekeerd (er wordt maar 1 toeslag per huishouden uitgekeerd). Op het moment van schrijven was niet bekend om hoeveel gevallen het gaat. Ook de budgettaire consequenties konden dus niet in kaart worden gebracht.

5.4.3 Aanpassen definitie van meerpersoonsouderenuishouden

Probleem en oplossing

In paragraaf 3.5 is uitgelegd hoe het effect van inkomen van de partners op het huishoudbegrip voor de huurtoeslag ingaat tegen het voorspelbaarheidscriterium en het begrijpelijkheids/controleerbaarheidscriterium. Het gaat hier met name om de problematiek van het vaststellen of een meerpersoonshuishouden een ouderenuishouden is. Voorgesteld wordt daarom om de relatie met (de hoogte van) het inkomen te verwijderen en van een meerpersoonsouderenuishouden te spreken indien één van de leden van het huishouden op 1 januari van het berekeningsjaar 65 jaar of ouder is.

Inkomens- en budgettaire effecten

De doelgroep van dit voorstel bestaat uit huishoudens met een partnercombinatie 65-min, 65-plus. Naar schatting 25.000 ontvangers van huurtoeslag hebben een dergelijke combinatie. Bij circa 5 000 van deze huishoudens is de meest verdienende partner 65-min³⁴. Als gevolg van dit voorstel zouden deze huishoudens als 'ouderen' huishouden worden aangemerkt waardoor meer of minder recht op huurtoeslag zou ontstaan (tussen 30 euro voordeel en 10 euro nadeel). Voor de overige ca. 20 000 huishoudens zou er niets veranderen als gevolg van deze maatregel. Het budgettaire effect van deze maatregel is verwaarloosbaar.

Overige consequenties

De marginale druk bij meerpersoonsouderenshuishoudens is hoger dan die bij andere meerpersoonshuishoudens. Als het grootste deel van het gezamenlijk inkomen afkomstig is uit arbeid door 65-minners, heeft de maatregel een negatief effect op de armoedeval. Dit is echter alleen relevant voor huishoudens met een inkomen in het inkomensafhankelijke traject van de huurtoeslag. Het gaat dan maar om 1 100 huishoudens.

³⁴ Volgens schattingen met Raamwerk 2006 gaat het om 7000 huishoudens. Op basis van WoON gaat het om 2000 huishoudens.

6 Beperken gevolgen van uitvoeringsproblematiek

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat maatregelen die de complexiteit van de toeslagensystematiek niet verminderen. Wel dragen zij mogelijk bij aan het in de hand houden van de negatieve gevolgen van de complexiteit zowel voor de burger als voor de Belastingdienst. Gezien de aard van deze oplossingen zijn er geen of beperkte beleidsmatige gevolgen. Hier zal dan ook niet uitvoerig op worden ingegaan.

6.2 Uitsluitend uitbetalen op rekening van de aanvrager

De mogelijkheid de toeslag te laten betalen op de rekening van een ander is oorspronkelijk ingesteld als dienstverlening aan de burger en als bescherming voor de ontvangende instantie (in geval van wanbetaling). Het gaat hier om zowel geclusterd betalen bij de huurtoeslag, waarvoor de corporaties begeleidende informatie bij de maandelijksse betalingen ontvangen, als om de betaling aan willekeurige derden. In het laatste geval is er geen sprake van nadere dienstverlening en ziet Belastingdienst/Toeslagen niet dat het geld aan een ander dan de aanvrager wordt overgemaakt. Deze mogelijkheid om aan een ander uit te betalen zorgt voor problemen die het uitvoeringsproces stroever laten verlopen. De problemen leiden tot administratieve lasten voor de burger de instellingen en uitvoeringskosten voor Belastingdienst/Toeslagen.

Ten eerste zorgt het er vaak voor dat de burger het zicht op zijn toeslag verliest. Dit gaat tegen het beleidsdoel in dat burgers via de toeslag goed kunnen zien welke compensatie zij voor specifieke kosten ontvangen. In de uitvoering zorgt dit voor problemen omdat burgers vergeten de toeslag te hebben aangevraagd en hierdoor niet op tijd wijzigingen doorgeven die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag. Dit verhoogt de kans op terugvorderingen. De terugvorderingen zijn bovendien minder makkelijk te realiseren. Mensen gaan in bezwaar en zeggen bijvoorbeeld nooit een toeslag te hebben ontvangen. Of zij verwijzen ten onrechte naar de derde om daar het geld terug te vragen. Dit leidt vaak tot ten onrechte doorlopen van de betalingen (met nog hogere terugvorderingen als gevolg) en tot zoekplaatjes bij de ontvangende instelling (bijvoorbeeld een kinderopvanginstelling).

Ten tweede komt de toeslag soms bij de verkeerde instantie terecht. Bij geclusterd betalen kan in geval van verhuizing en overdracht van huurobjecten van verhuurder naar verhuurder gemakkelijk te lang doorbetaald worden en/of aan de verkeerde verhuurder. Uit de ervaringen van verhuurders is bekend hoe stremmingen in de betaling aan de juiste verhuurder tot huisuitzettingen dreigen te leiden. Het onderhouden van de verhuurdersadministratie door Belastingdienst/Toeslagen is erg arbeidsintensief werk. Fouten leiden ertoe dat Belastingdienst/Toeslagen daarvoor aansprakelijk wordt gesteld. Een variant op dit probleem is dat de instantie wel de juiste kan zijn, maar te voorzien is dat

deze instantie zelf niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen (b.v. als de registratie van een kinderopvanginstelling (KOI) geschrapt dreigt te worden, faillissement dreigt of, zoals recentelijk, als de directeuren wegens fraude in voorlopige hechtenis geraken). In zo'n geval betaalt de Belastingdienst door tenzij er om stopzetting wordt gevraagd wordt door de toeslaggerechtigde. Dit kan er toe leiden dat de Belastingdienst een inkomensoverdracht van de toeslaggerechtigde naar de instantie faciliteert terwijl de instantie in gebrek blijft bij het leveren van het product.

Ten derde komt het regelmatig voor dat de ontvangende instantie niet weet voor welke toeslaggerechtigde hij de toeslag ontvangt.

Naast deze effecten die specifiek betrekking op toeslagen hebben speelt ook de invoering - naar verwachting per 2012 - van één Single Euro Payments Area (SEPA). Eén van de gevolgen van deze invoering is dat de begunstigde overeen moet komen met de rekeninghouder. De invoering van SEPA maakt de invoering van dit voorstel ook noodzakelijk.

Een mogelijkheid is om de toeslag alleen nog maar op rekening van de aanvrager te betalen. Daarmee verdwijnt zowel het geclusterd betalen als het betalen op een rekeningnummer van een willekeurige derde. De verwachting van de Belastingdienst is dat realisatie van dit voorstel zal leiden tot een besparing in de uitvoering van € 2,69 mln. Het gaat hier om zo'n 400 000 geclusterde betalingen en een niet te kwantificeren aantal andere betalingen op rekening van anderen.

Een randvoorwaarde voor de uitvoering van dit voorstel is de gelijktijdige invoering met SEPA. Na invoering van dit systeem kan de Belastingdienst rekeningnummers en de eigenaar van het rekeningnummer aan elkaar te koppelen. Daarnaast zullen uitzonderingssituaties moeten worden ingeregeld voor mensen in schuldsaneringstrajecten. Dat is in te passen in de huidige uitvoeringssystematiek. Instellingen zullen meer incassorisico's vrezen. Daaraan kan op andere wijze tegemoetgekomen worden. Bijv. door automatische incasso's die zij met hun klanten regelen. Overigens leren de overleggen met verhuurders die stoppen met geclusterd betalen dat dit incassorisico mee kan vallen.

6.3 Verruiming aanvraagtermijn toeslagen

De huidige complexe toeslagensystematiek leidt er toe dat sommige burgers pas in een zeer laat stadium doorkrijgen dat zij recht hadden op een toeslag. Een toeslag moet nu aangevraagd zijn voor 1 april van het jaar dat volgt op het jaar waar de toeslag betrekking op heeft (zie paragraaf 2.2). De toeslag over het jaar 2008 moet bijvoorbeeld voor 1 april 2009 zijn aangevraagd (dit geldt alleen voor nieuwe toeslagaanvragen omdat bestaande toeslagen automatisch gecontinueerd worden). Anders gaat het recht op de toeslag in principe verloren. De reden voor deze termijn is de toeslagengedachte van 'boter-bij-de-vis': het moment waarop de toeslag wordt verstrekt moet zoveel mogelijk aansluiten bij het moment waarop de uitgaven worden gedaan waar de toeslag voor dient. Zonder de toeslag zou

men immers in financiële problemen kunnen komen. Een maandelijkse uitbetaling vooraf geniet dan de voorkeur. Zo bezien is de huidige aanvraagtermijn tot 1 april na afloop van het berekeningsjaar al een forse verruiming ten opzichte van de mogelijkheden voor het aanvragen van huursubsidie. Voor de invoering van de Awir was een aanvraag huursubsidie met terugwerkende kracht in het geheel niet mogelijk.

Er is op dit moment een uitzondering op deze regel. De mensen die uitstel aanvragen voor hun IB-aangifte krijgen daarmee ook recht op het uitstellen van de toeslagaanvraag (met dezelfde termijn). Om te controleren of werkelijk IB-aangifte uitstel is aangevraagd moet de Belastingdienst een koppeling leggen tussen verschillende IB-gegevens en de toeslaggegevens.

Om het risico op ongelijke behandeling te vermijden en de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst te verlagen kan de termijn voor het indienen van een toeslagaanvraag verruimd worden van 1 april naar 1 september. Hierbij wordt aangesloten bij de standaard verlengingstermijn voor uitstel IB. De verwachting van de Belastingdienst is dat realisatie van dit voorstel zal leiden tot een besparing in de uitvoering van € 0,32 mln.

Dit voorstel heeft waarschijnlijk wel gevolgen voor de programmabudgetten, aangezien het verlengen van de termijn naar verwachting zorgt voor een afname van het niet-gebruik. De werkgroep heeft geen betrouwbare schatting kunnen doen over de hoogte hiervan.

6.4 Uitkeren 90% van voorschot

De toeslagen worden nu volledig uitgekeerd op het moment dat de uitgaven moeten worden gedaan. Een voorstel dat in de werkgroep is besproken, is een deel van de toeslag pas uitkeren op het moment dat de toeslag definitief is toegekend. Dit betekent dat het laatste deel van de toeslag pas binnen komt nadat de uitgaven zijn gedaan. Zoals beschreven in paragraaf 2.4.3 worden burgers die een te hoge toeslag hebben ontvangen dubbel geraakt. Zij moeten het teveel ontvangen bedrag terug betalen en vaak gaat ook hun nieuwe toeslag omlaag. Wanneer het te veel ontvangen bedrag niet gebruikt is om te sparen kunnen hier financiële problemen uit volgen. Om burgers te beschermen zou het maandelijkse voorschotbedrag gesteld kunnen worden op een bepaald percentage van het bedrag waar de burgers feitelijk recht op hebben (bijvoorbeeld 90%). Met definitief toekennen wordt het nog verschuldigde bedrag met burgers verrekend. Het aantal terugvorderingen zal hierdoor afnemen, waardoor de Belastingdienst ook minder terugvorderingsinspanningen hoeft te verrichten. Meer mensen zullen prettig verrast worden door een nabetaling.

Dit voorstel kent echter ook belangrijke nadelen. Ten eerste wordt deels afgestapt van het idee dat de toeslag ondersteuning moet geven voor uitgaven op het moment dat die plaatsvinden (de aansluiting met de actuele situatie gaat deels verloren). Zo is een belangrijk deel van de doelgroep van de huurtoeslag van de toeslag afhankelijk om de huur te betalen. Zij kunnen mogelijk niet rondkomen met een voorschot van 90%. Een tweede nadeel is dat veel meer burgers dan nu na afloop van het jaar

met een herrekening te maken krijgen, terwijl dit nu voor 50% van de zorg- en huurtoeslagontvangers niet nodig is. De 50% (bij de huur- en de zorgtoeslag) van de toeslagontvangers die op dit moment precies het voorschot ontvangt waar zij recht op heeft zal immers tot de groep nabetalingen gaan behoren, terwijl alleen de groep die nu 10% te veel voorschot ontvangt op een definitieve beschikking zal uitkomen waarbij wordt teruggevorderd noch nabetaald. Hierbij moet wel worden aangetekend dat definitieve beschikkingen altijd verstuurd worden ook wanneer de definitieve berekening niet afwijkt van het voorschot. Daarboven is het mogelijk dat nabetalingen minder snel reacties (bellen naar BelastingTelefoon, bezwaren, etc.) tot gevolg zullen hebben dan terugvorderingen. Het toegenomen aantal nabetalingen zorgt er ook voor dat de uit te betalen heffingsrente zal stijgen.

Een optie om tegemoet te kunnen komen aan het zwaarwegende bezwaar dat de meest kwetsbare doelgroep met 90% toeslag betalingsproblemen krijgt, zou zijn om deze regeling facultatief te maken. Bij aanvraag moet worden aangegeven of men 90% of 100% van het voorschot betaald willen krijgen. Dit leidt wel tot een extra aan de Belastingdienst door te geven en te verwerken keuzemogelijkheid die de uitvoering compliceert. Bovendien is het de vraag of de meest kwetsbare huishoudens hier voldoende gebruik van zullen maken (mutaties worden bijvoorbeeld ook weinig doorgegeven).

7 Niet uitgewerkte voorstellen

7.1 Inleiding

Naast de hierboven beschreven voorstellen is ook nog een aantal andere voorstellen in de werkgroep besproken. Deze voorstellen zijn om verschillende redenen niet nader uitgewerkt. Ten eerste betreft het voorstellen waarvan enkelen vanuit uitvoeringsperspectief zeer interessant zijn, maar die te veel afbreuk doen aan de achterliggende doelstellingen van de toeslagen. Deze worden besproken in paragraaf 7.2. Ten tweede betreft het voorstellen die bij nader inzien weinig tot geen vereenvoudigingwinst opleveren. Deze worden kort besproken in paragraaf 7.3.

7.2 Voorstellen die te veel afbreuk doen aan de achterliggende doelstellingen van de toeslagen

In de taakopdracht is opgenomen dat de voorstellen overeen moeten komen met de achterliggende doelstellingen van de toeslagen. De werkgroep heeft dit zodanig geïnterpreteerd dat voorstellen die niet aansluiten bij de kerngedachten van de huidige toeslagensystematiek niet worden uitgewerkt. Er zijn vier kerngedachten van de huidige toeslagensystematiek waarop een aantal voorstellen is gesneuveld. Ten eerste de productgebondenheid. Ten tweede de connectie met het de actualiteit. Ten derde de eigen verantwoordelijkheid van de burger. En ten vierde het gebruik van het verzamelinkomen voor het bepalen van draagkracht. De oproep van de Kamer indachtig dat de werkgroep zonder taboes te werk moet gaan³⁵, worden deze hier desalniettemin kort weergegeven.

7.2.1 Beperken relatie met product

Een wezenlijk kenmerk van de toeslagen is dat mensen er alleen recht op hebben indien ze ook gebruik maken van het product waar de toeslag mee samenhangt en dat de hoogte van de toeslag samenhangt met de prijs van het product. Wie niet verzekerd is krijgt geen zorgtoeslag, wie geen gebruik maakt van kinderopvang geen kinderopvangtoeslag. Alleen huurders krijgen huurtoeslag en alleen mensen die kosten voor hun kinderen moeten maken krijgen het kindgebonden budget. De huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag vallen in de meeste gevallen hoger uit wanneer de (gemiddelde) kosten van het gerelateerde product stijgen³⁶. In de werkgroep is de mogelijkheid opgekomen om bij de kinderopvangtoeslag en de zorgtoeslag van dit principe af te stappen.

³⁵ Motie Tang: Kamerstukken II, 2008-2009, 31 704 nr. 49.

³⁶ Het verband tussen de werkelijke kosten en de toeslag wordt natuurlijk minder wanneer voor een genormeerde prijs wordt gekozen. Wanneer de genormeerde prijs op basis van een marktprijs wordt vastgesteld (bijvoorbeeld de gemiddelde prijs, zoals nu bij de zorgtoeslag gebeurd) blijft er echter wel een verband bestaan.

In plaats van een kinderopvangtoeslag is geopperd een kopje op het kindgebonden budget te zetten voor gezinnen met twee werkende ouders of werkende alleenstaande ouders en kinderen tot en met elf jaar. Gezien de inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK) dezelfde doelgroep kent zou ook dit budget (1,3 miljard) hierin kunnen worden ondergebracht. Om een relatie met de kosten van de kinderopvang in stand te houden (zij het niet met de werkelijke afname van kinderopvang) wordt de (inkomensafhankelijke) hoogte bepaald door een normbedrag aan kinderopvangkosten dat afhangt van de leeftijd van het kind (i.v.m. voltijds- of naschoolse opvang). Het huidige gecombineerde budget zou bijvoorbeeld een vergoeding per kind van 0 tot en met 3 jaar van 2 dagen opvang van 10 uur per dag (of 4 dagen bij alleenstaanden) tegen een vaste prijs toelaten. Personen die meer dagen betaalde opvang hebben betalen dit zelf, bij minder dagen hebben huishoudens een voordeel. Vooral voor gezinnen met (veel) formele kinderopvang zal dit een nadeel betekenen.

Bij de zorgtoeslag is opheffen aan de orde geweest. Doordat de zorgpremies sterker stijgen dan het inkomen zal een steeds groter deel van de Nederlanders zorgtoeslag ontvangen (zie 2.3). Dit is een onhoudbare situatie. Wanneer er echter voor gekozen wordt deze afhankelijkheid op te heffen vervalt hiermee het karakter van een specifieke regeling ter compensatie van hoge zorgkosten. Daarom kan overwogen worden de zorgtoeslag af te schaffen en het budget aan te wenden voor aanpassingen van al bestaande generieke fiscale- en niet fiscale regelingen om zo inkomenseffecten te repareren. Dit zal een aanzienlijk deel van de bevolking een formulier/toeslag schelen.

7.2.2 Afstappen van de actualiteit

De toeslagen worden nu gebaseerd op het actuele inkomen. Er kan ook gekozen worden om de toeslagen te baseren op een reeds bij aanvang van het berekeningsjaar definitief vastgesteld inkomen (vergelijkbaar met de situatie tijdens de huursubsidie). Aangezien de vaststelling van de voorschotbeschikkingen voor jaar t plaatsvindt in november $t-1$ is het meest recente definitieve inkomen dat daarvoor gebruikt kan worden het inkomen $t-2$ (zie paragraaf 2.2). Met deze vereenvoudiging wordt bereikt dat burgers voor het krijgen een toeslag geen schatting hoeven te maken van een nog te genieten inkomen. Ook zouden terugvorderingen en nabetalingen als gevolg van een verkeerde schatting veel minder vaak voorkomen³⁷. Een van de belangrijkste doelen van de Awir is echter de toeslagen zo veel mogelijk te laten aansluiten op de actuele situatie van de burger. Daarvoor is cruciaal dat voor het bepalen van het recht op toeslag ook wordt uitgegaan van de actuele draagkracht, dus de draagkracht op het moment dat de kosten waarvoor de toeslag is bedoeld, worden gemaakt. Bovendien zou het werken met inkomen $t-2$ als uitgangspunt voor de toeslag nopen tot een vangnetregeling voor gevallen waarin het actuele inkomen substantieel is gedaald ten opzichte van het inkomen $t-2$. Daarmee zouden de uitvoeringstechnische voordelen van deze oplossing voor een groot deel weer teniet worden gedaan. Tenslotte is de Awir is een relatief jonge regeling die tijd

³⁷ Indien het IB-inkomen pas zeer laat definitief wordt vastgesteld, bijvoorbeeld door uitstelregelingen, kunnen ook bij een $t-2$ regeling nog terugvorderingen en nabetalingen voorkomen.

nodig heeft om zich te bewijzen en ondersteund te worden door steeds betere informatie uit met name de loonaangifteketen.

7.2.3 Afstappen van eigen verantwoordelijkheid

Dit voorstel behelst het volgende. De Belastingdienst verstrekt ambtshalve toeslagen door alle grondslagen rechtstreeks te ontlenen aan (deels nog in te richten) basisregistraties en actuele gegevens die dan kunnen beschouwd kunnen worden als betrouwbare informatie. De Belastingdienst werkt daarvoor nauw samen met andere (semi-) overheden op het gebied van basisregistraties. Bijzondere situaties (individuele ‘vastlopers’ in de maatschappij of hardheidsgevallen) worden niet afgevangen door de toeslagenregelingen. Hiervoor zou maatwerk moeten worden geleverd (zie hiervoor paragraaf 4.3). Er hoeft geen aanvraag of mutatie te worden gedaan door burger. De Belastingdienst beschikt over alle gegevens om ambtshalve een toeslag voor burgers aan te vragen en te wijzigen. De Belastingdienst gebruikt de gegevens uit de (basis)registraties en gaat met deze gegevens de toeslag berekenen. Dit voorstel betekent minder administratieve lasten en minder kans op fouten voor burgers, instellingen en Belastingdienst. Zo hoeven bijvoorbeeld huurprijzen niet te worden uitgewisseld met verhuurders of opgevraagd bij burgers en hoeft de Belastingdienst deze niet individueel te verwerken. De burger wordt nauwelijks meer geconfronteerd met terugvorderingen of nabetalingen na afloop van het jaar en hoeft geen mutaties meer in te dienen. Door uit te gaan van (basis)registraties verdwijnt de noodzaak tot individueel toezicht door Belastingdienst/Toeslagen op burgers. Daarenboven kan dit voorstel een bijdrage leveren aan de bestrijding van niet-gebruik.

Dit voorstel gaat echter in tegen het kernidee dat de burger zelf verantwoordelijk is voor de aanvraag van de toeslagen³⁸. Daarnaast lijkt het niet op korte termijn realiseerbaar omdat veel van de benodigde gegevens voor het bepalen van toeslagen op dit moment nog niet in betrouwbare (basis-)registraties voorkomen en –bij de huidige vormgeving van de toeslagen- dit ook moeilijk op korte termijn realiseerbaar is³⁹.

7.2.4 Verzamelinkomen niet meer kern van draagkrachtbegrip

Momenteel is de inkomensgrondslag voor de toeslagen gelijk aan het verzamelinkomen voor de IB. Dit betekent dat naast het bruto inkomen, ook de omvang van de aftrekposten het recht op toeslag bepaalt. Rond het afschaffen van de Buitengewone uitgavenregeling (BU) is duidelijk geworden dat deze doorwerking verstrekkende gevolgen heeft. Het opvoeren van € 500 aan specifieke kosten kon oplopen tot ruim € 1 000 extra huurtoeslag. Voor burgers is de omvang van sommige aftrekposten moeilijk van tevoren in te schatten, waardoor veel nabetalingen onvermijdelijk zijn. Daarnaast is voor veel mensen het verschil tussen bruto inkomen en verzamelinkomen niet duidelijk. Voor de

³⁸ Ook het gebruik van basisregistraties zoals beschreven in hoofdstuk 4 wordt er in *eerste instantie* uitgegaan van informatie die niet van de toeslagontvanger komt. De toeslagontvanger moet echter wel zelf de aanvraag doen en blijft verantwoordelijk voor de controle op de gebruikte gegevens.

³⁹ Bij de huurtoeslag lijkt dit bijvoorbeeld alleen haalbaar als wordt overgeschakeld op een huurtoeslag o.b.v. genormeerde huur (zie paragraaf 5.3.3).

Belastingdienst geldt dat er een extra uitvoeringslast gepaard gaat met een beleidswijziging zoals het afschaffen van de BU, omdat de meeste mensen geen rekening houden met de doorwerking van de beleidswijziging op bestaande toeslagen. Door het toetsingsinkomen te definiëren als “het bruto inkomen uit box 1, box 2 en box 3 vervallen alle aftrekposten uit het toetsingsinkomen (mogelijk complexe bijtellingen zoals de auto van de zaak blijven wel meetellen). Als gevolg van dit voorstel zal de inkomensgrondslag voor toeslagen jaarlijks minder muteren. Een wijziging in de aftrekposten (een nieuw huis, meer of minder giften etc.) leidt immers niet meer tot een (extra) mutatie. Ook toekomstige beleidswijzigingen op het gebied van aftrekposten (zoals rond de overgang van BU naar de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) in 2009) zullen geen doorwerking meer hebben naar de toeslagen, waardoor de inkomenseffecten beperkter blijven. Dit voorkomt veel (door de burger) onvoorziene mutaties in het toetsingsinkomen. Omdat het bruto loonbegrip wordt bijgehouden in de polisadministratie zijn er mogelijk ook manieren om gedurende het jaar in de gaten te houden of het opgegeven inkomen niet te veel afwijkt van het inkomen in de polisadministratie (om terugvorderingen te voorkomen)⁴⁰. Het niet meer meenemen van aftrekposten in het toetsingsinkomen voor toeslagen levert € 752 mln op.

Met dit voorstel wordt een fundamentele aanpassing gedaan in het gehanteerde draagkrachtbegrip van de toeslagen. Bovendien kan dit om twee redenen uitstralingseffecten hebben naar de inkomstenbelasting en andere inkomensafhankelijke regelingen. Ten eerste geldt dat de winst voor de uitvoering beperkt zal zijn als niet wordt voldaan aan het harmonisatiecriterium. Wanneer er aparte draagkrachtbegrippen voor de IB, toeslagen en/of andere inkomensafhankelijke regelingen worden gehanteerd zal dit voor verwarring blijven zorgen bij de burgers. Ten tweede zal de vraag opkomen of er een goede beleidsmatige reden is om bijvoorbeeld een aftrekpost wel bepalend te laten zijn voor de draagkracht bij de IB, maar niet bij de toeslagen.

7.3 Voorstellen die geen vereenvoudigingwinst boeken

De voorstellen die in deze paragraaf worden besproken boeken bij nader inzien geen vereenvoudigingwinst. De werkgroep heeft toch besloten om ze hier weer te geven omdat *bij eerste beschouwing* dit wel het geval leek te zijn.

7.3.1 Het werken met doelmatigheidsgrenzen bij definitief toekennen

Voorgesteld wordt om efficiencygrenzen bij mutaties en eindafrekeningen in te stellen. Dat wil zeggen dat er een minimumbedrag wordt aangehouden waaronder niet gemuteerd of niet afgerekend wordt. Dat werkt twee kanten op. Hierbij zou kunnen worden aangesloten op de € 24 grens die nu al geldt bij het voorschot (een recht < € 24 wordt niet uitbetaald). Het aantal mutatiebeschikkingen en

⁴⁰ De polisadministratie is op dit moment geen authentieke administratie en kan zodoende enkel als signaal fungeren om in contact te treden met de ontvanger, niet als instrument voor een automatische aanpassing. Ook biedt de polisadministratie alleen inzicht in de inkomens van mensen in loondienst met een stabiel inkomen. Ondernemers en mensen met nul- of uitzendcontracten kunnen met dit voorstel nooit goed worden bediend.

eindafrekeningen met een terugvordering of nabetaling neemt af. Dat voorkomt verwarring en onbegrip bij de burger. Daarnaast kent de terugvordering wat verder in het traject al zijn eigen doelmatigheidsgrenzen die voldoende bijdragen aan het beperkt houden van de uitvoeringslast. Nadere bestudering van dit voorstel bleek er toe te leiden dat de voordelen van dit voorstel verdampen.

7.3.2 Burgers met bijstand altijd de maximale toeslag uitkeren

Het lijkt logisch dat mensen met een bijstandsuitkering of minimumloon altijd recht moeten hebben op een maximale toeslag. Doordat de Awir nu uitgaat van een jaarinkomen kunnen wijzigingen in de huishoudsamenstelling (bijv. samenwonen) gecombineerd met een inkomenswijziging (bij bijstand gebeurt dit automatisch) gedurende het jaar leiden tot een toeslag die op maandbasis niet de maximale is terwijl dat gezien de situatie van de betrokkenen wel de verwachting is (zie voor nadere toelichting paragraaf 3.5.1). Een oplossing is om mensen in de bijstand altijd op maandbasis de maximale toeslag te geven op aangeven van informatie door de Sociale Diensten. Hiermee worden niet alleen de mensen die slachtoffer zijn van het beschreven probleem geholpen, maar krijgt iedereen die in een ander deel van het jaar een hoger inkomen dan de uitkering had de maximale toeslag in de bijstandperiode. Dit betekent bovendien een nieuwe toeslagvariabele. Om complicaties voor het toeslagensysteem te beperken zou zo'n type regeling buiten het massale proces moeten plaatsvinden (4.3). Probleem daarbij is dat ook lage inkomens die werken dit soort problematiek kunnen ervaren. Deze groep is echter veel minder goed te bereiken via de sociale diensten.

7.3.3 Met IB geharmoniseerde vermogenstoets geldt voor alle toeslagen

Harmonisatie tussen de toeslagen wordt ook bereikt als voor *alle* toeslagen een vermogenstoets wordt ingevoerd. Om te voorkomen dat de uitvoeringsproblematiek van de uitzonderingen in de huurtoeslag wordt geïmporteerd naar de andere toeslagen en er nog steeds een disharmonisatie met de IB blijft bestaan, dient dan voor de IB-definitie gekozen te worden. Een dergelijke maatregel zal voor een kleine miljoen huishoudens het wegvallen van een toeslag betekenen en hiermee een kleine miljard aan besparingen realiseren (tenzij er op grote schaal ontwijkgedrag optreedt naar bijvoorbeeld groene beleggingen; zie paragraaf 5.2.3). Een complicerende factor bij deze variant is de werkgeversbijdrage in de kinderopvang. Deze is niet afhankelijk van draagkracht (hij wordt nu ontvangen ongeacht het inkomen). Wanneer deze ook wordt uitgezonderd van de vermogenstoets wordt deze variant voor de uitvoering meer in plaats van minder belastend. Er ontstaat weer een disharmonisatie; namelijk tussen de kinderopvangtoeslag en de andere toeslagen. Bovendien treedt een extra complicatie in het systeem op. Er ontstaan twee processen bij de kinderopvangtoeslag: een proces voor mensen die boven het toetsvermogen uitkomen en een proces voor mensen bij wie dit niet het geval is.

8 Conclusie

Het beste is de vijand van het goede. Deze spreuk van Voltaire lijkt uitermate geschikt om de situatie van het toeslagenstelsel op dit moment te beschrijven. De verfijningen die in de toeslagen zijn aangebracht hebben allemaal een legitiem doel. Maar uiteindelijk valt niet te ontkennen dat er een systeem is ontstaan waar veel ontevredenheid over is. Kwetsbare groepen raken overbelast door de aanvraagprocedures, verkeren in onzekerheid over de uiteindelijke hoogte van hun toeslag en kunnen flink getroffen worden door terugvorderingen. De Belastingdienst moet alle zeilen bijzetten om de regelingen op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau uit te voeren.

Tabel 14 geeft een overzicht van de uitgewerkte voorstellen (de voorstellen uit hoofdstuk 7 zijn hierin dus niet opgenomen). De bovenste helft van de tabel betreft voorstellen die in principe zonder inkomens- of beleidsgevolgen kunnen worden gerealiseerd. Dit wil niet zeggen dat zij niet ingrijpend zijn. Het intensievere gebruik van basisregistraties is een logische voortzetting van de huidige bestandsvergelijkingen, maar een andere inrichting van het niet-massale proces kan grote gevolgen hebben voor veel verschillende uitvoeringsinstanties. De onderste helft van de tabel betreft voorstellen met inkomens- en beleidsgevolgen. In sommige gevallen zijn deze fors. Of hiervoor gekozen wordt is een politieke afweging. Wel is het noodzakelijk dat deze afweging niet eenzijdig plaatsvindt. Geaccepteerd moet worden dat niet elke regeling die wordt bedacht perfect kan worden uitgevoerd. Wanneer voor verfijningen in een toeslag gekozen wordt, wordt niet alleen gekozen voor een (op papier) efficiënte manier om een bepaalde doelgroep financieel te steunen, maar wordt ook gekozen voor hogere administratieve lasten en voor een grotere kans op fouten met de daarbij behorende financiële consequenties en lasten voor de uitvoeringsorganisatie.

De werkgroep is van mening dat de voorstellen in Tabel 14 een verbetering in de uitvoering zullen opleveren. Hoe groot deze verbetering precies is, is helaas niet goed in te schatten. Er is een gebrek aan kwantitatieve informatie over welke toeslagkenmerken het meest verantwoordelijk zijn voor de terugvorderingproblematiek en voor hoge administratieve lasten bij de burgers. Zeker bij besluiten die grote inkomens- of budgettaire gevolgen hebben is dergelijke informatie uiteraard zeer gewenst. De werkgroep dringt er daarom op aan hier in de toekomst meer aandacht aan te besteden. Met betrekking tot de terugvorderingen zal het nieuwe uitvoeringssysteem van de Belastingdienst/Toeslagen deze informatie kunnen genereren. Dit systeem wordt naar verwachting gehanteerd voor de toeslagen in 2010 en zal daarmee in de zomer van 2011 informatie over terugvorderingproblematiek opleveren. Voor het bepalen van de administratieve lasten van de verschillende toeslagen zal een nulmeting moeten worden verricht. Hiertoe dient zo snel mogelijk opdracht te worden gegeven.

Wat betreft de concrete beleidsvarianten wordt opgemerkt dat de Belastingdienst 1 jaar nodig heeft voor de verwerking van een systeemwijziging in het toeslagensysteem. Omdat de meeste voorstellen die in dit rapport worden gedaan dergelijke wijzigingen betreffen, is de invoeringsdatum van deze voorstellen in principe 1 jaar nadat de parlementaire besluitvorming over desbetreffende wetsvoorstellen is afgerond. Of, indien er geen wetswijziging nodig is, 1 jaar nadat het expliciete besluit is genomen om het voorstel te gaan uitvoeren. De datum van invoering van een wijziging is altijd 1 januari, de start van een nieuw berekeningsjaar. Uiteraard moet e.e.a. in samenhang worden gezien met andere wijzigingen. Afhankelijk van het aantal en de impact kunnen niet alle wijzigingen tegelijkertijd op dezelfde datum worden ingevoerd.

Tabel 14. Overzichtstabel uitgewerkte maatregelen (dus zonder niet uitgewerkte voorstellen uit hoofdstuk 7).

Maatregel	Beschrijving in paragraaf	Administratieve lasten burger	Aantal terugvorderingen	Hoogte terugvorderingen	Administratieve lasten andere partijen	Budgettair effect zonder budgetmaatregel	Arbeidsmarkteffecten zonder budgetmaatregel
Maatregelen zonder of met zeer beperkte beleidsmatige gevolgen (b.v. inkomeneffecten of budgettaire effecten).							
Basisregistratie uren kinderopvang	4.2.1	++	++	++	-	0	0
Basisregistratie recht op zorgtoeslag	4.2.2	+	+	+	-	0	0
Intensivering toezicht GBA	4.2.3	+	0	0	-	0	0
Andere inrichting niet-massaal proces	4.3	++	0	0	--	0	0
Huurverhoging naar 1 jan	4.4	+	0	0	-	0	0
Betalen alleen aan aanvrager	6.2	+	0	0	+	0	0
Verruiming aanvraagtermijn	6.3	+	0	0	0	0	0
Uitkeren 90% van voorschot	6.4.	0	+	+	0	0	0
Maatregelen met significante beleidsmatige gevolgen (b.v. inkomeneffecten of budgettaire effecten).							
Geen vermogenstoets huurtoeslag	0	++	+	++	0	- 150 mln	-
Vermogenstoets huurtoeslag cf IB	0	+	0	0	0	0 tot -150 (afhankelijk van uitwijking)	0
Toetsingsinkomen huurtoeslag gelijk aan IBinkomen	0	+	0	0	0	Beperkt	0
Opheffen 10% regeling	0	+	0	0	0	Beperkt	0
Opheffen herleiden inkomen overlijden	0	+	+	+	0	Beperkt	0
Geleidelijker afbouw huurtoeslag	0	+	-	++	0	-115 mln	0
Schrappen uitzonderingen KGB	0	+	+	0	+	3 mln	0
Kinderopvangtoeslag o.b.v. normuurprijs	5.3.2	+	+	+	0	0	0
Huurtoeslag o.b.v. genormeerde huur	5.3.3	++	+	+	+	0	0
Schrappen servicekosten	5.3.3	+	0	0	+	80 mln	0
Schrappen uitz. huishouden	5.4.2	+	0	0	0	?	0
Def. Meerpers. ouderenhuis houden	5.4.3	+	+	+	0	0	0

Legenda: ++ = veel positieffect, + = positief effect, 0 = geen of nauwelijks effect, ? = onbekend, - = negatief effect, -- = sterk negatief effect. In alle gevallen gaat het bij een + om een reductie in de lasten waarbij zowel met de omvang van de groep als de lasten per individu rekening is gehouden. Bij de overige beleidseffecten wordt er alleen aangegeven of deze aan- of afwezig zijn omdat de werkgroep geen uitspraak over wenselijkheid beleidseffecten kan doen (zie voor toelichting van deze effecten betreffende paragrafen). Bij budgettair effect en uitvoeringskosten betekent een positief bedrag een besparing.

TAAKOPDRACHT IBO VEREENVOUDIGING TOESLAGEN

Aanleiding

De rijksoverheid draagt met verschillende vormen van toeslagen bij in de kosten van zorg, huur, kinderopvang en kinderen. Het gaat om huur-, zorg-, kinderopvang- en kindertoeslag (vanaf 2009 kindgebonden budget geheten). De Belastingdienst/Toeslagen is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze toeslagen. In totaal worden iedere maand circa 8 miljoen voorschotten voor toeslagen uitbetaald. Een complicerende factor daarbij is dat al deze voorschotten één of meerdere malen per jaar wijzigen. De grote aantallen zorgen ervoor dat – ook bij een probleem dat een zeer klein percentage van de doelgroep betreft – een aanzienlijk aantal mensen met problemen te maken krijgt. In de praktijk blijkt dat de begrijpelijkheid van de toeslagen voor de burger te wensen overlaat. Zo zijn met name de huur- en kinderopvangtoeslag dermate ingewikkeld dat bij het invullen van de aanvraag- en wijzigingsformulieren veel fouten worden gemaakt. Dit leidt tot langere aanvraagtermijnen en/of verkeerde toeslagbedragen. Een ander uitvoeringsprobleem voor de Belastingdienst is dat bepaalde grondslagen voor de toeslagen niet goed (objectief) toetsbaar blijken te zijn, of de toetsgegevens niet betrouwbaar zijn. Denk bijvoorbeeld aan de huurprijs of de verblijfstatus van de ontvanger van de toeslag. Dit bemoeilijkt het toezicht en daarmee de rechtmatige uitvoering. Bij de zorgtoeslag zorgt vooral het grote aantal (ongeveer 5 miljoen) toeslagen voor problemen. Tot slot leggen de vele uitzonderingen een groot beslag op de uitvoeringscapaciteit in verhouding tot het aantal aanvragen dat het betreft.

Het kabinet heeft – gezien deze knelpunten – bij verschillende gelegenheden¹ aangegeven dat vereenvoudigingen in de toeslagen noodzakelijk zijn. In dit IBO zal worden onderzocht hoe deze kunnen worden vormgegeven.

Gedacht kan worden aan forfaitaire bedragen, het gebruik maken van reeds aanwezige, betrouwbare gegevens (zoals nu al de gegevens van de kinderbijslag voor de kindertoeslag) etc.

Het wettelijke kader voor de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen wordt gevormd door de Awir (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen). De evaluatie van de Awir die drie jaar na inwerkingtreding dient te worden uitgevoerd, zal daarom benut worden bij dit IBO.

Probleemstelling

Hoe kunnen de verschillende toeslagen zodanig worden vereenvoudigd dat de burger deze regelingen goed begrijpt en eenvoudig kan ontvangen en dat de Belastingdienst deze in de toekomst nagenoeg probleemloos kan uitvoeren? Uitgangspunten zijn budgettaire neutraliteit en dat aan de achterliggende doelstellingen van de individuele toeslagen recht gedaan wordt.

Onderzoeksaanpak

- Inventarisatie van de huidige problemen bij de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen en de Awir. Benut daarbij – zover relevant – mogelijke inzichten van de evaluatie van de Awir.
- Opstellen van een programma van eisen waaraan de vormgeving van de toeslagregelingen en de Awir moeten voldoen. Denk bijvoorbeeld aan objectief toetsbare grondslagen waarvan toetsing administratief mogelijk is, een beperking van het aantal grondslagen, harmonisatie
- Uitwerken van concrete beleidsvarianten voor wijzigingen in de regelingen en/of de Awir. De focus ligt op het vergroten van de begrijpelijkheid en de uitvoerbaarheid. Daarnaast kunnen beleidsvarianten aan de orde komen voor problemen die bij de evaluatie van de Awir worden gesignaleerd maar die van een andere orde zijn.

Samenstelling werkgroep

Financiën, VWS, J&G, OCW, WWI, SZW, EZ, CPB en (evt.) nog twee externe deskundigen.

¹ Zie bijvoorbeeld;

Kamerstukken II, 2006–2007, 31 066, nr. 2 (Brief vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst) Kamerstukken II, 2007–2008, 31 066, nr. 47 (Brief over vereenvoudiging huurtoeslag, inclusief aankondiging verdere vereenvoudigingen).

Kamerstukken II, 2007–2008, 31 066, nr. 50 (Verslag van een Algemeen Overleg van 13 mei 2008).

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 580, nr. 1 2 van begrippen en (draagkracht) principes en het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik;

Samenstelling werkgroep IBO Vereenvoudiging toeslagen

Voorzitter	Ton Annink	Ministerie van Defensie
Leden	Jaques Borst	Ministerie van Economische Zaken
	Corina den Broeder (per 12 januari 2009)	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
	Annette Deckers	Ministerie van Financiën
	Wim de Haart	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
	Marcel Lever	Centraal Planbureau
	Wiete Mesman	Zelfstandig adviseur
	Jaap Pot	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
	Gert-Anne van Pruissen	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
	Peter Stein (tot 12 januari 2009)	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
	Hans Ton	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	Hans van der Vlist	Ministerie van Financiën
Secretariaat	Stella ter Horst	Ministerie van Financiën
	Jan Derk Brillman	Ministerie van Financiën

Verder hebben aan de vergaderingen van de IBO-werkgroep op verschillende momenten deelgenomen:

- Johannes Hers (Ministerie van Financiën)
- Gelle Klein Ikkink (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)
- Tjerk Kroes (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- Theo Van Uum (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)
- Sander Veldhuizen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

De voorzitter uit zijn dank aan de deskundigen die op verschillende momenten kennis en inzichten met de werkgroep hebben gedeeld:

- Leon Berger (Belastingdienst/Toeslagen)
- Theo van Boxem (Belastingdienst/Toeslagen)

- Yvonne Deijkers - van der Stelt (Belastingdienst/Toeslagen)
- Diederik Dekker (Belastingdienst/Centrum voor ICT)
- Ronald van Dongen (Belastingdienst/Toeslagen)
- Judith Floris - de Glopper (BelastingTelefoon)
- Rob Gloudi (Belastingdienst/Toeslagen)
- Michiel de Groot (Belastingdienst/Toeslagen)
- Milou van Hagen (Belastingdienst/Toeslagen)
- Herman Hoorweg (Belastingdienst/Toeslagen)
- Jan Kasteleijn (Belastingdienst/Toeslagen)
- Ymi Knaap-Schaafsma (FNV Belastingsservice⁴¹)
- Janfolkert Muizelaar (BelastingTelefoon)
- Thea Runhaar (Landelijke Signaleringscommissie MOgroep / Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden⁴²)
- Hannah Oberzaucher (Landelijke Signaleringscommissie MOgroep / Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden)
- Gerda Peterse (Belastingdienst/Toeslagen)
- Ernst Radius (Landelijke Signaleringscommissie MOgroep / Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden)
- Piet de Rooter (Belastingdienst/Toeslagen)
- Inge Schiet (BelastingTelefoon)
- Marco Schilder (Belastingdienst/Centrale Administratie)
- Martijn Schut (Stimulansz⁴³)
- Harrie Schuurs (Belastingdienst/Toeslagen)
- Hans Somers (Belastingdienst/Centrale Administratie)
- Annette Veenstra (BelastingTelefoon)
- Henry Vermaas (Belastingdienst/Toeslagen)

De werkgroep heeft daarnaast belangrijke ondersteuning gekregen van:

- Henk-Wim de Boer (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- Dennis Blansjaar (Ministerie van Financiën)
- Maryam Eftekhari (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)
- José Jacobs (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)
- Arno Kooij (Ministerie van Financiën)
- Evert Vos (Ministerie van Financiën)
- Jeroen van der Waart (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)
- Jan Erik van der Werff (Ministerie van Financiën)

⁴¹ Zie voor meer informatie <http://www.fnv.nl/helpjezelf/belastingsservice/>

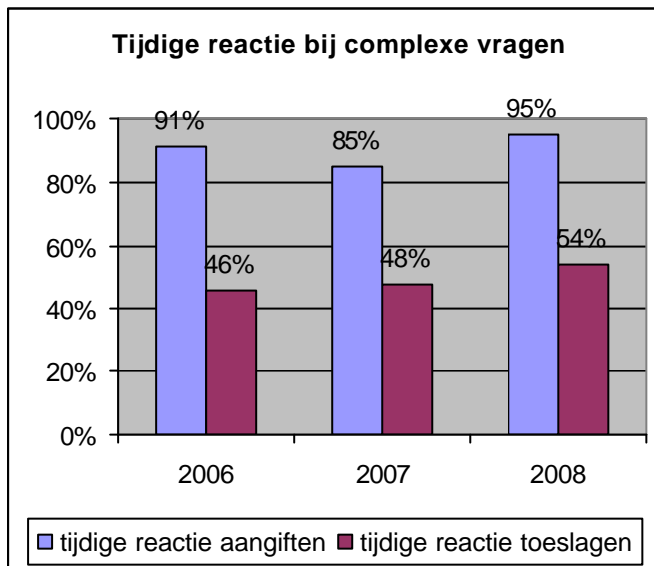
⁴² Zie voor meer informatie www.mogroep.nl en <http://www.sociaalraadslieden.nl/>

⁴³ Zie voor meer informatie <http://www.stimulansz.nl/>

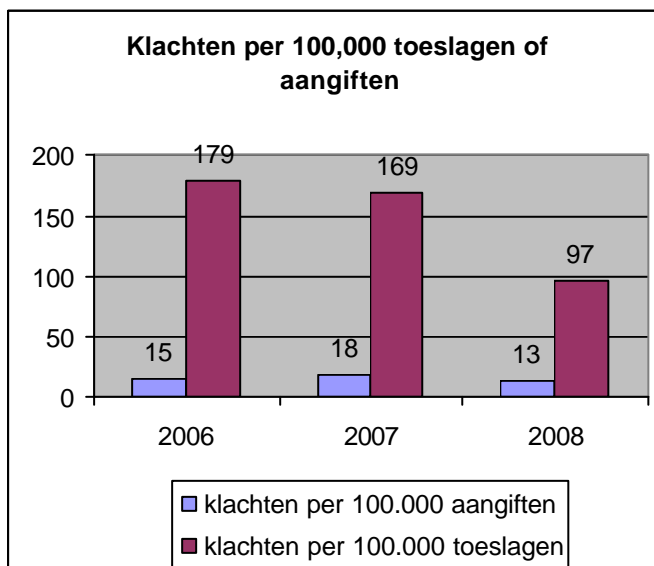
Extra informatie uitvoeringscijfers

In deze bijlage wordt een aantal grafieken getoond waarnaar verwezen wordt in hoofdstuk 3. De grafieken zijn gebaseerd op de Fiscale Monitor 2008.

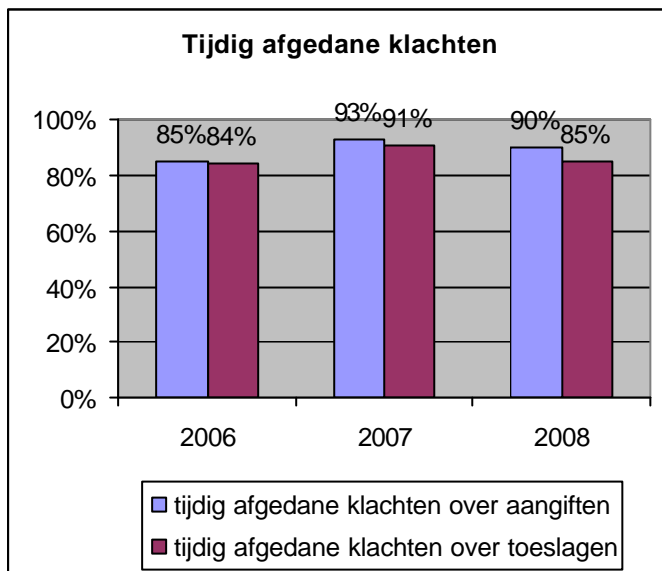
Figuur 22. Tijdige reactie bij complexe vragen



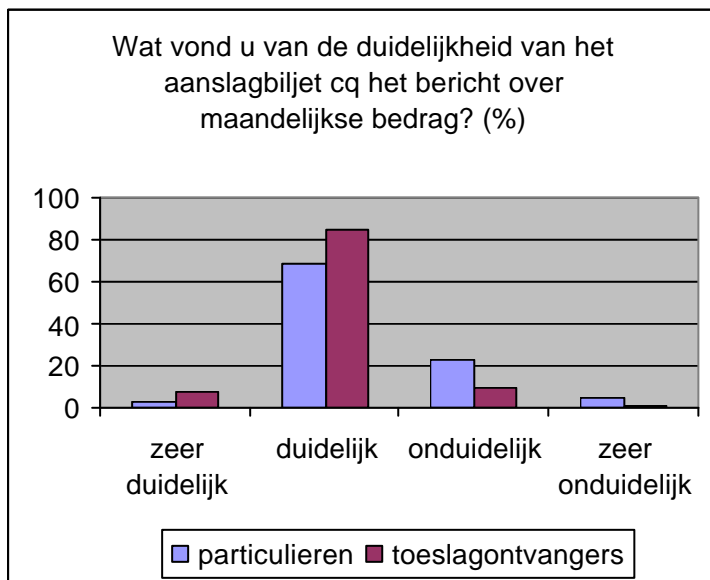
Figuur 33. Klachten per 100 000 toeslagen of aangiften



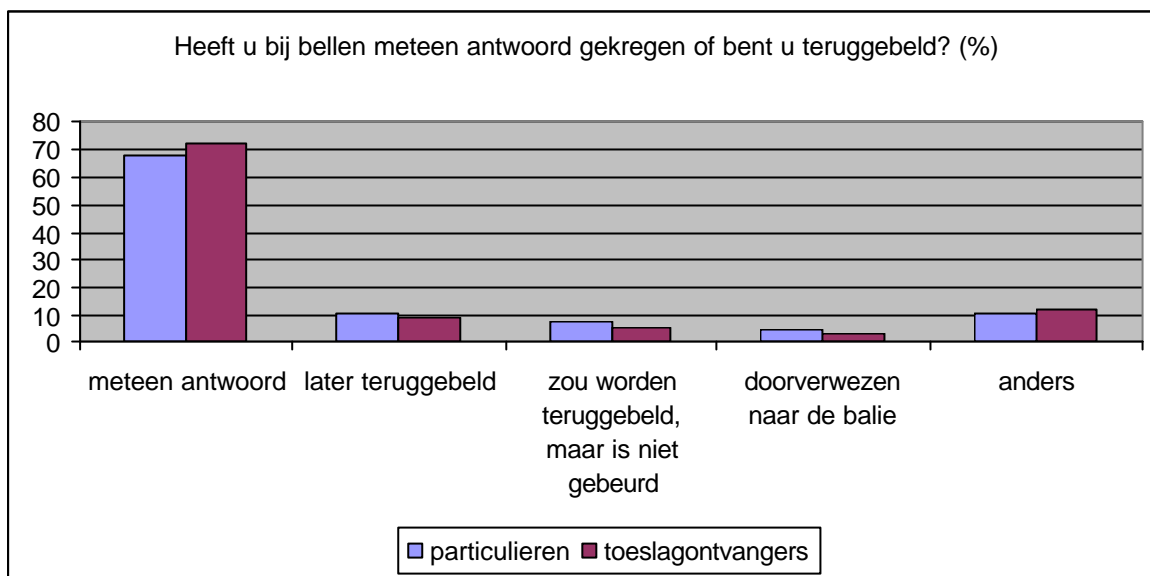
Figuur 44. Tijdig afgedane klachten



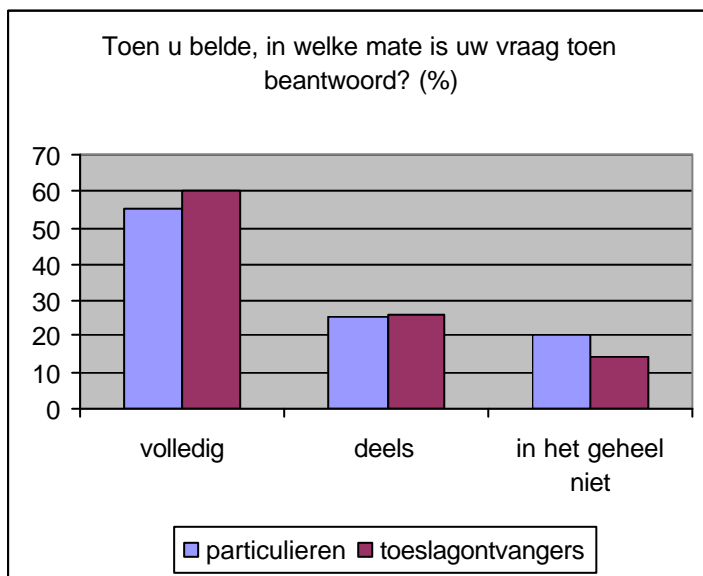
Figuur 55. Duidelijk aanslag en bericht maandelijks bedrag



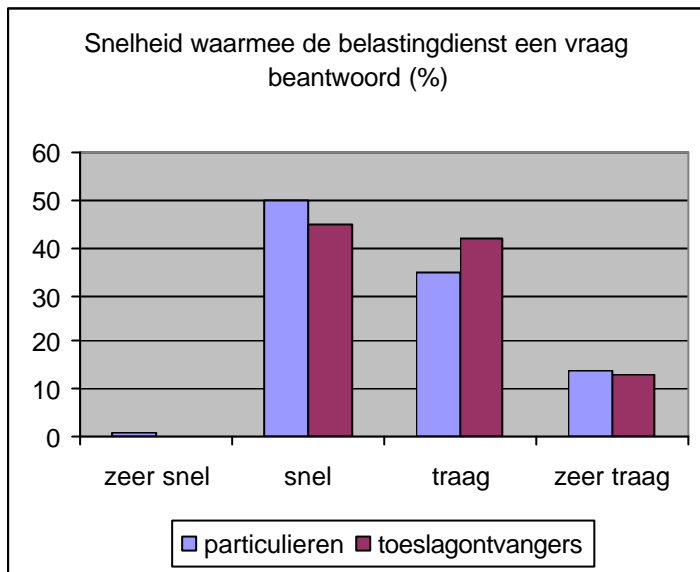
Figuur 66. Direct antwoord bij bellen?



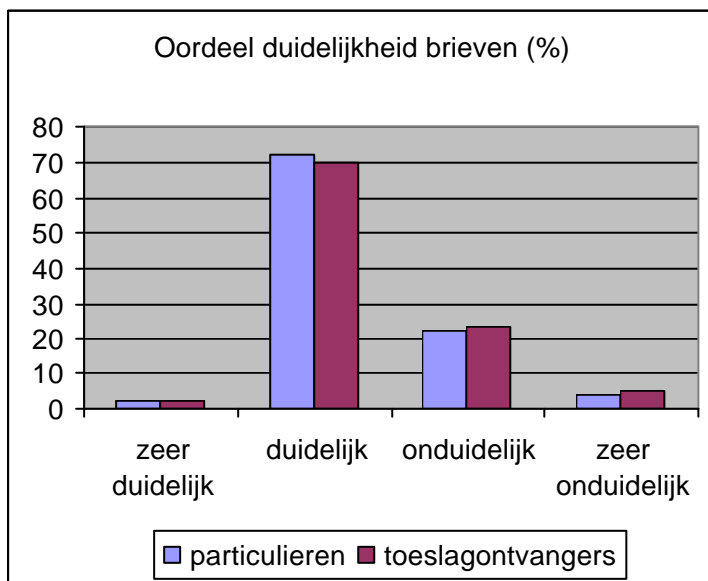
Figuur 77. Mate van beantwoording door belastingtelefoon



Figuur 88. Snelheid van beantwoording door belastingtelefoon



Figuur 99. Duidelijkheid brieven



Voorbeeldformulieren