

Vergaderjaar 2017–2018

31 580

Vereenvoudiging toeslagen

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2018

Hierbij bied ik uw Kamer, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Medische Zorg en Sport en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de kabinetsreactie op het rapport «Tweede evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: 2009–2016» aan. De vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer heeft bij brief van 29 november 2017 om deze reactie verzocht.

De aanleiding voor het maken van het tweede evaluatierapport is de wettelijke verplichting om de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) periodiek te evalueren. De Awir bevat een algemeen begrippenkader voor inkomensafhankelijke regelingen en procedureregels voor inkomensafhankelijke regelingen die worden uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen. Het rapport, dat op 29 maart 2017¹ aan uw Kamer is toegestuurd, bevat bevindingen maar geen aanbevelingen.

In deze evaluatie zijn de drie hoofddoelstellingen van de Awir geëvalueerd, te weten:

- 1) transparantere regelgeving;
- 2) een klantvriendelijkere en meer doelmatige uitvoering;
- 3) betere aansluiting op draagkracht door gebruik van het actuele inkomen in plaats van het vastgestelde inkomen uit het verleden.

De evaluatie beperkt zich tot de huur-, kinderopvang- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget (hierna: de toeslagen).

In algemene zin meent het kabinet dat de evaluatie aanzienlijke vooruitgang laat zien als het gaat om klantvriendelijkheid en doelmatigheid van de uitvoering.

Met name de hoge waardering van de klanttevredenheid en de recente daling van het aantal klachten, bezwaren en beroepen laten zien dat de uitvoering van toeslagen na een aantal turbulente jaren in rustiger

¹ Bijlage bij Kamerstuk 31 580, nr. 6.

vaarwater lijkt te zijn gekomen. Een aantal andere aspecten geven echter minder reden tot tevredenheid. Met name het aandeel toeslaggebruikers dat een te hoog voorschot heeft ontvangen en daarom te maken krijgt met een terugvordering, is een probleem dat aandacht blijft vergen. Mogelijkheden tot verbeteringen dienen verder ontwikkeld en onderzocht te worden. In dat kader blijft Belastingdienst/Toeslagen bezig om de uitvoering van de toeslagen te verbeteren. Zo ben ik samen met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in gesprek om verbeteringen binnen de kinderopvangtoeslag aan te brengen. Dit traject binnen de kinderopvangtoeslag biedt de mogelijkheid om ervaring op te doen met verbeteringen die mogelijk ook toegepast kunnen worden op de andere toeslagen.

Daarnaast zal het kabinet een onderzoek starten naar de mogelijkheden om nadelen van de voorschotsystematiek structureel te verminderen. Hieronder geeft het kabinet haar inhoudelijke reactie per onderdeel van het rapport.

Doelstelling 1: Transparantere regelgeving

De evaluatie concludeert dat de invoering van de Awir in 2005 ervoor heeft gezorgd dat een groot gedeelte van de begrippen die de toeslagen, de Wet studiefinanciering 2000 en de WTOS (Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten) gebruikten – waaronder het toetsingsinkomen, het berekeningsjaar, het partnerbegrip en het kindbegrip – gelijk zijn getrokken. Voor de invoering van de Awir gebruikten verschillende inkomensafhankelijke regelingen verschillende definities voor deze basisbegrippen. Daarmee kon bijvoorbeeld voor de berekening van de ene regeling iemand geacht worden wel een partner te hebben en voor de andere regeling niet.

Het rapport beschrijft verder dat het uitgangspunt van de Awir was dat de kaderwet een steeds groter bereik zou krijgen en dat onderlinge afwijkingen binnen Awir-regelingen op korte termijn zouden worden weggenomen. Volgens het rapport zijn echter in de periode 2009–2016 geen wezenlijke stappen gezet richting verdere harmonisatie. De afwijkingen binnen de Awir-regelingen zijn niet afgenomen en er zijn geen nieuwe inkomensafhankelijke regelingen onder het bereik van de Awir gebracht.

Kabinetsreactie

Het kabinet erkent dat de begrippen en uitvoeringsregels die gelden voor de toeslagen na 2005 niet veel verder zijn geharmoniseerd. De afgelopen jaren heeft het accent gelegen op het behoud van het huidige harmonisatieniveau. Vanuit de wens om specifieke groepen burgers maatwerk te kunnen bieden, ontstaat steeds weer druk om van de geharmoniseerde regels af te wijken. Maatwerk verhoogt echter de complexiteit van de regelgeving. Bovendien neemt het risico op fouten en vertraging in het uitvoeringsproces toe. Vanuit dit oogpunt blijft het kabinet streven naar een evenwicht tussen uniforme, geharmoniseerde regelgeving en het bieden van voldoende maatwerk in het oplossen van knelpunten in het huidige stelsel.

Doelstelling 2: Meer klantvriendelijke en doelmatige uitvoering

Volgens de evaluatie is de klanttevredenheid van toeslaggebruikers tussen 2009–2016 verbeterd. Gebruikers zijn positief over het digitale aanvragen wijzigingenkanaal MijnToeslagen. Van de nieuwe aanvragen en wijzigingen voor toeslagen wordt inmiddels 95% digitaal doorgegeven. Door dit kanaal hoeven gebruikers maar één keer gegevens in te vullen als zij meerdere toeslagen willen aanvragen. Ook zijn gebruikers steeds

minder lang in onzekerheid over de definitieve hoogte van hun toeslag: de tijd tussen het vaststellen van het voorschot en de definitieve toekenning is in de evaluatieperiode aanzienlijk teruggedrongen².

Een andere doelstelling van de Awir was om via het clusteren van toeslagen bij één uitvoeringsloket het niet-gebruik van regelingen te verminderen. Bij een gecombineerd loket zouden gebruikers gemakkelijker zicht hebben op welke regelingen zij aanspraak maken en hoe ze deze kunnen aanvragen. Voor burgers die meerdere toeslagen ontvangen is een gecombineerd uitvoeringsloket in elk geval gemakkelijker, bijvoorbeeld omdat zij slechts eenmaal inkomensgegevens hoeven aan te leveren.

Kabinetsreactie

Het kabinet vindt het positief dat uit de evaluatie blijkt dat de klanttevredenheid onder toeslaggebruikers is toegenomen en herkent dat de uitvoering van toeslagen, na een onrustige startfase, meer stabiel is geworden. Uit recente cijfers, ter beschikking gekomen na de evaluatie, blijkt daarnaast dat het aantal telefoontjes, klachten en bezwaren van toeslagontvangers aanzienlijk daalde in de periode van 2014 tot 2017³.

De evaluatie laat tevens zien dat, hoewel de toeslagen een groot aantal rechthebbenden bereikt, er nog steeds burgers zijn die geen toeslag aanvragen terwijl ze daar wel aanspraak op zouden kunnen maken. De gezamenlijke toeslagendepartementen hebben het initiatief genomen om het niet-gebruik van regelingen beter in kaart te brengen en waar mogelijk te verminderen. Met behulp van gegevensbestanden en data-analysetechnieken is dit meer dan voorheen mogelijk. Een voorbeeld hiervan is een recent door de Belastingdienst gemaakte schatting van de omvang van het niet-gebruik van het kindgebonden budget. Omdat het kabinet het van belang acht om (onbewust) niet-gebruik van toeslagen zo veel mogelijk te beperken zullen ook voor de andere toeslagen dergelijke analyses worden gemaakt. Uitgangspunt blijft echter dat de overheid zoveel mogelijk zal stimuleren, maar dat burgers uiteindelijk zelf bepalen of ze gebruik willen maken van de toeslagen.

Doelstelling 3: Betere aansluiting op draagkracht burger door gebruik actuele inkomen

Sinds de invoering van de Awir wordt het recht op een tegemoetkoming niet langer bepaald op een vastgesteld jaarinkomen uit het verleden (t-2), zoals gold voor de toenmalige huursubsidie, maar wordt gebruikgemaakt van het jaarinkomen in het berekeningsjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft (het actuele inkomen in jaar t). In de praktijk worden voorschotten verleend op basis van een door de aanvrager of de Belastingdienst/Toeslagen gemaakte schatting van het inkomen dat een burger in een komend jaar zal ontvangen. Enige tijd later, nadat het werkelijke inkomen bekend is, wordt bepaald of het voorschot op het juiste bedrag is vastgesteld of dat de burger teveel of te weinig heeft ontvangen.

² In 2006–2008 was 80% definitief vastgesteld na circa 8 maanden volgend op 1 juli t+1, terwijl in 2014 circa 3 maanden na dit tijdstip 80% definitief was toegekend. Voordat vrijwel 100% was toegekend duurde het in 2006–2012 24 maanden (volgend op 1 juli t+1), terwijl dit in 2014 bijna gehalveerd is tot 14 maanden.

³ Het aantal telefoontjes daalde van 4,4 miljoen tot 2,4 miljoen. Het aantal klachten daalde van 5.446 tot 3.682 in 2017, terwijl het aantal bezwaren daalde van 89.926 tot 37.587.

De evaluatie benoemt voor- en nadelen met het werken met schattingen van het actuele inkomen in plaats van met het vastgestelde inkomen over een eerder jaar. Een voordeel is dat zo beter kan worden ingespeeld op de actuele situatie van burgers. Burgers kunnen een inkomensdaling- of stijging (en andere voor het toeslagrecht relevante wijzigingen) tijdig doorgeven, zodat te lage of te hoge toeslaguitbetalingen kunnen worden voorkomen. De evaluatie noemt als belangrijk nadeel situaties waarin de burger teveel of te weinig voorschot heeft ontvangen, wat leidt tot terugvorderingen of nabetalingen. Dit zijn situaties waarbij het werkelijke inkomen afwijkt van het geschatte inkomen, vaak omdat wijzigingen niet (of niet tijdig) worden doorgegeven.

De evaluatie laat zien dat twee zaken bepalend zijn voor de tevredenheid van toeslagontvangers met betrekking tot de systematiek van het actuele inkomen, namelijk de omvang van het verschil tussen het voorschot en de definitieve toekenning en de doorlooptijd tot aan de definitieve vaststelling.

Qua doorlooptijd concludeert de evaluatie dat er een significante verbetering is opgetreden. De tijd tussen het voorschot en de definitieve toekenning is sterk afgenomen over de evaluatieperiode.

De evaluatie laat een gemengd beeld zien voor wat betreft de afwijkingen tussen voorschot en definitieve toekenning. Een positief resultaat is dat het percentage terugvorderingen voor drie van de vier toeslagen in die periode 2008–2014 met circa 10% daalde. Dit betrof ongeveer een kwart van de toeslaggebruikers. Voor de kinderopvangtoeslag bleef het aandeel terugvorderingen echter gelijk rond de 40% in de evaluatieperiode. Verder uitte de daling bij de andere drie toeslagen zich vooral in een afname van het aantal lage terugvorderingen.

Bij hogere terugvorderingen (>€ 500), waar de risico's op schuldenproblematiek het grootst zijn, was er weinig verbetering zichtbaar.

Omdat 2014 al weer enige jaren geleden is worden ook recente cijfers over jaren na de evaluatie (2015 en 2016⁴) door het kabinet meegewogen. Positief is de toename van het percentage burgers bij wie de definitieve toekenning gelijk is aan het verstrekte voorschot. Ook blijft het gemiddelde bedrag per terugvordering dalen. Het percentage terugvorderingen laat echter een stijging zien. Dit wordt onder meer veroorzaakt door een toename van het aantal lage terugvorderingen. Het percentage hoge terugvorderingen laat in de voorlopige cijfers voor de meeste toeslagen wel een afname zien. Een verklaring voor het toegenomen percentage lage terugvorderingen is de nog lopende inregeling van de systematiek van het massaal automatisch continueren om de schatting van de inkomens te verbeteren. Aan de verbetering van deze systematiek wordt de komende jaren nog verder gewerkt.

De evaluatie benoemt ten slotte dat burgers nog steeds beperkt zelf wijzigingen blijken door te voeren.

Kabinetsreactie

Het kabinet is tevreden dat de evaluatie een verbetering laat zien in de doorlooptijd tot aan de vaststelling van de definitieve toekenning. Hoewel de evaluatie voor alle toeslagen behalve de kinderopvangtoeslag een daling van het aantal terugvorderingen laat zien, baart de omvang van de terugvorderingen en nabetalingen het kabinet zorgen. Het blijft een belangrijk doel om het aandeel burgers dat een deel van hun voorschot moet terugbetalen of nabetalingen ontvangt te verminderen. Vooral de hoge terugvorderingen brengen het risico op schuldenproblematiek met

⁴ Het definitief vaststellen van de toeslagen over het toeslagjaar 2016 zijn nog niet geheel afgerond.

zich mee. Gelukkig betreffen veel van de terugvorderingen lagere bedragen (<€ 500) die – al dan niet met behulp van betalingsregelingen – niet tot problemen bij burgers hoeven te leiden. Hoewel de hogere terugvorderingen weliswaar in percentages weinig voorkomen, raken ze in absolute aantallen nog steeds een aanzienlijke groep burgers.

De aanpak van schuldenproblematiek is een belangrijke doelstelling van het kabinet. Onze ambitie is dan ook om de aantallen en de percentages terugvorderingen substantieel en structureel te verlagen, met name als het gaat om hoge terugvorderingen. Om dat doel te bereiken zal de Belastingdienst/Toeslagen in ieder geval onverminderd energie blijven steken in initiatieven om burgers te ondersteunen bij het maken van schattingen en zo terugvorderingen te verminderen. Daarnaast zijn activiteiten gestart om burgers bij bepaalde levensgebeurtenissen tijdig te attenderen op daarmee gepaard gaande veranderingen in hun toeslagen, bijvoorbeeld het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd of als hun kinderen de vier- of twaalfjarige leeftijd bereiken. Deze werkwijze zal de komende jaren worden uitgebouwd. In verband met het besluit van de Staatssecretaris van SZW het wetsvoorstel Nieuw financieringsstelsel kinderopvang niet in te dienen, heeft het kabinet besloten om op korte termijn een aantal verbetervoorstellen uit te voeren specifiek voor de kinderopvangtoeslag. U bent hierover op 25 april 2018 door de Staatssecretaris van SZW geïnformeerd⁵. De voorstellen zijn erop gericht om hoge terugvorderingen te voorkomen. De voorstellen worden op dit moment verdiept. Ook de aanpak wordt verder uitgewerkt. In het najaar zal de Staatssecretaris van SZW u nader informeren over de stappen die zullen worden gezet om deze problematiek aan te pakken.

Tot slot zoeken mijn collega's van de beleidsverantwoordelijke departementen en ik naar structurele verbeteringen in het stelsel van toeslagen. Het voornemen bestaat om in de loop van dit jaar een onderzoek te starten, waarbij in ieder geval ook de mogelijkheden om het aantal terugvorderingen binnen het totale domein van de toeslagen terug te dringen, zal worden gezien. Over de precieze inhoud van het onderzoek en de wijze waarop het onderzoek wordt vormgegeven zal het kabinet u te zijner tijd nader informeren.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

⁵ Aanpassing financieringssysteem kinderopvang (Kamerstuk 31 322, nr.361).