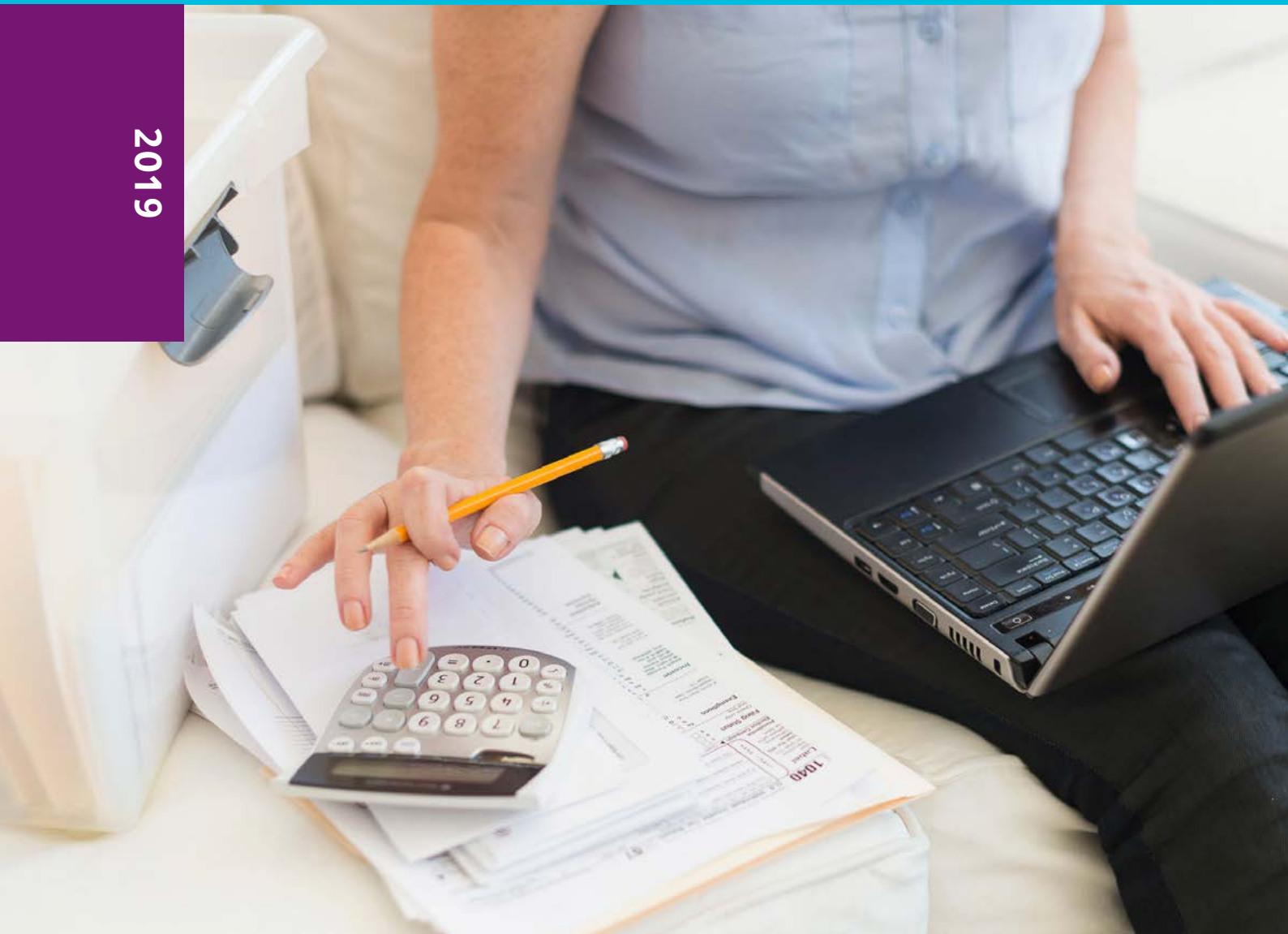




Toeslagen terugbetalen

2019





toeslagen: 2 van de 4 toeslagen (de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget) zijn immers bedoeld als tegemoetkoming in de kosten van kinderen.

2.5 Samenhang tussen stapeling, hoogte en duur van toeslagschulden

Als huishoudens verschillende keren achtereen een toeslagschuld hebben maar telkens de ene terugvordering afbetalen voordat de volgende ontstaat, bouwt een toeslagschuld niet op. Is er daarentegen sprake van *stapeling* van terugvorderingen (meerdere terugvorderingen tegelijk) dan kan het voor een huishouden lastig worden de verschillende terugvorderingen af te betalen. Mogelijk betekent dit een langere periode van toeslagschuld. De kans op deze stapeling van toeslagschulden is waarschijnlijk groter naarmate een huishouden meer soorten toeslagen ontvangt.

De duur van toeslagschulden hangt vermoedelijk ook af van de grootte van het bedrag dat een huishouden moet terugbetalen. Kleine bedragen zijn waarschijnlijk sneller terugbetaald dan grote. We hebben daarom ook gekeken naar de samenhang tussen *hoogte* en duur van toeslagschulden.

De samenhang tussen stapeling, hoogte en duur van toeslagschulden hebben we geanalyseerd met behulp van een zogeheten correlatiematrix. Onze bevindingen in de volgende paragrafen zijn gebaseerd op deze matrix, die te vinden is in de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 3.11).

2.5.1 Samenhang tussen stapeling en duur van toeslagschulden

We zijn nagegaan of huishoudens met een stapeling van toeslagschulden en verschillende soorten toeslagen langer doen over het terugbetalen van die toeslagschulden.

Hoe vaak huishoudens een periode van toeslagschuld doormaken, blijkt niet samen te hangen met de totale duur van toeslagschuld. Huishoudens hebben vooral langdurig toeslagschulden, als ze veel terugvorderingen tegelijkertijd moeten terugbetalen.

Naarmate een huishouden meer verschillende soorten toeslagen ontvangt, duren de toeslagschulden van het huishouden langer. Er is echter een sterker verband te zien tussen het aantal verschillende soorten toeslagen en het aantal terugvorderingen per huishouden. Dit kan erop duiden dat het ontvangen van veel verschillende toeslagen leidt tot meer terugvorderingen, en meer terugvorderingen tegelijkertijd. Op die manier kan het ontvangen van veel verschillende toeslagen indirect samenhangen met de duur van toeslagschulden.



2.5.2 Samenhang tussen hoogte en duur van toeslagschulden

Hoe lang een huishouden een toeslagschuld heeft, blijkt samen te hangen met de hoogte ervan. Er is een redelijk sterk verband tussen de hoogte van het bedrag dat moet worden terugbetaald en hoe lang een huishouden toeslagen moet terugbetalen. Ook de snelheid van terugbetalen van toeslagschulden, gemeten aan de gemiddelde duur van de periode van toeslagschuld, hangt samen met de hoogte van de teruggevorderde bedragen.

Hoge bedragen aan toeslagschulden kunnen voor huishoudens met hogere inkomens makkelijker te dragen zijn dan voor huishoudens met lagere inkomens. Daarom hebben we ook de relatieve hoogte van de terug te betalen bedragen bepaald ten opzichte van het maandinkomen, en gekeken hoe deze relatieve hoogte van toeslagschulden samenhangt met de looptijd van toeslagschulden van huishoudens.

Er is een positief verband tussen de relatieve hoogte van de terug te betalen bedragen en de totale tijd dat een huishouden toeslagschulden heeft. Ook is er een positief verband tussen de relatieve hoogte van de toeslagschuld en de snelheid van het terugbetalen van toeslagschulden (gemeten aan de gemiddelde duur van de periode van toeslagschuld). De relatieve hoogte van de toeslagschuld hangt echter minder sterk samen met de totale duur van de toeslagschulden en met de snelheid van terugbetalen dan dat het (absolute) bedrag van de toeslagschulden dat doet. Mogelijk doen huishoudens die weinig te besteden hebben langer over het terugbetalen van hoge bedragen dan huishoudens met een hoog inkomen, terwijl het verschil in inkomen er weinig toe doet als het om kleine bedragen gaat. Om dit na te gaan zijn nadere analyses nodig bijvoorbeeld met behulp van multiële regressie analyses.

2.6 Aanbevelingen over aanpak van toeslagschulden

De staatssecretaris van SZW wil substantiële en structurele toeslagschulden bij huishoudens zoveel mogelijk voorkomen en bestrijden. We bevelen haar aan zich bij de aanpak ervan niet uitsluitend te laten leiden door de hoogte van individuele terugvorderingen van toeslagen, maar ook door de duur van de toeslagschuld op het niveau van huishoudens en de relatieve hoogte van de toeslagschuld ten opzichte van het huishoudinkomen. Dat draagt bij aan een integraal zicht op risicogroepen.

We bevelen het kabinet aan bij zijn reactie op het Interdepartementale beleidsonderzoek Toeslagen, dat later in 2019 aan het parlement gestuurd zal worden, het perspectief van het huishouden te betrekken bij het beoordelen van de gevolgen van toeslagen voor de financiële situatie van burgers.



3 Ingewikkeldheid toeslagensysteem

3.1 Conclusie

Het werken met voorschotten die gedurende het jaar kunnen wijzigen, vergroot het risico dat de burger zijn financiële situatie niet goed kan overzien. Huishoudens kunnen immers gedurende het jaar te maken krijgen met verlagingen van de uitbetalingen van toeslagen. In onze onderzoeksperiode gebeurde dat 4,7 miljoen keer bij de 6,9 miljoen huishoudens in ons onderzoek. Ook kan het werken met voorschotten betekenen dat huishoudens al gedurende het jaar (een deel van) eerder ontvangen toeslagvoorschotten moeten terugbetalen. Dat gebeurde 7,8 miljoen keer. Bovendien kunnen huishoudens tot enkele jaren ná het ontvangen van een toeslag terugvorderingen krijgen. In onze onderzoeksperiode hebben huishoudens 15 miljoen keer na afloop van het toeslagjaar te horen gekregen dat ze bedragen moeten terugbetalen. Zo'n 3,8 miljoen keer kwam dat bericht pas 2 tot 4 jaar ná het toeslagjaar.

Hierna lichten we toe op welke manieren en momenten een huishouden te maken kan krijgen met wijzigingen in het toeslagrecht en het moeten terugbetalen van (delen van toeslagen):

- terugvordering(en) tijdens het lopende toeslagjaar en tot enkele jaren ná het ontvangen van de toeslagen (§ 3.2.1);
- verlaging van de nog te ontvangen toeslag, zonder dat dit tot een terugvordering leidt (§ 3.2.2);
- vermindering van een terug te betalen bedrag tijdens het lopende toeslagjaar (§ 3.2.3).

3.2 Gevolgen van verlagingen toeslagrecht

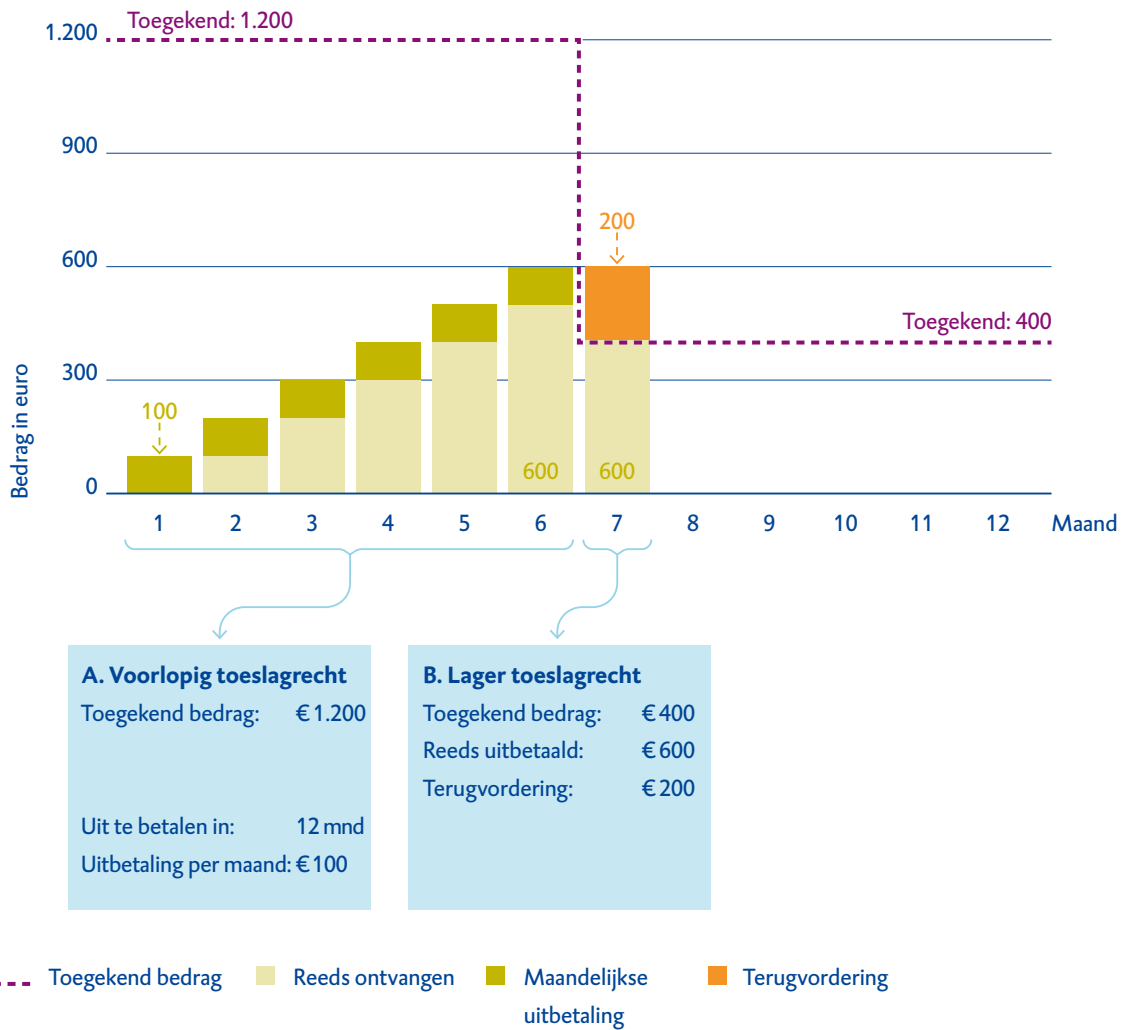
3.2.1 Terugvorderingen

Soms hebben wijzigingen in de situatie van het huishouden gevolgen voor het recht op toeslagen. Voorbeelden van wijzigingen zijn veranderingen in het (verwachte) huishoudinkomen of in de samenstelling van het huishouden, bijvoorbeeld door een huwelijk. In de toeslagjaren 2012-2017 is het toeslagrecht in 27,6 miljoen gevallen verlaagd. Als het toeslagrecht verlaagd wordt nadat het was toegekend en al voorschotten zijn uitbetaald die samen hoger zijn dan het nieuwe (verlaagde) toeslagrecht, krijgt de toeslagontvanger voor dit resterende deel een terugvordering van de Belastingdienst. Dit bedrag moet hij terugbetalen (zie figuur 9).



In onderstaand scenario ontvangt een huishouden aan het begin van het jaar het bericht dat het een toeslag krijgt voor dat jaar van € 1.200 en maandelijks € 100 zal ontvangen. Na 6 maanden blijkt echter dat het huishoudinkomen hoger gaat uitvallen dan eerder gedacht, waardoor het huishouden dat jaar recht heeft op een lagere toeslag: niet € 1.200, maar € 400 (zie de paarse stippellijn in figuur 9). Gebaseerd op de eerste inschatting heeft het huishouden echter al 6 maanden lang € 100 (in totaal dus € 600) ontvangen. Dat is volgens de nieuwe vaststelling € 200 te veel. Door de verlaging van het toeslagrecht heeft het huishouden nu een toeslagschuld van € 200. Deze wordt teruggevorderd door de Belastingdienst.

Verlaging toeslagrecht leidt tot terugvordering



Figuur 9 Fictief voorbeeld hoe verlaging toeslagrecht leidt tot terugvordering



Terugvorderingen kunnen zowel tijdens het lopende toeslagjaar of daarna plaatsvinden. Zolang de definitieve hoogte van de toeslag nog niet bepaald is door de Belastingdienst, spreken we van de fase van voorlopige toekenning of VT-fase. We spreken van definitieve toekenning (DT-fase) als de definitieve hoogte van het toeslagbedrag wordt vastgesteld. In onze onderzoeksperiode hebben toeslagontvangers 22,8 miljoen keer een terugvordering ontvangen. Uit onze analyse blijkt dat een derde daarvan al in de voorlopige toekenningsfase met een terugvordering te maken krijgt (tabel 4).

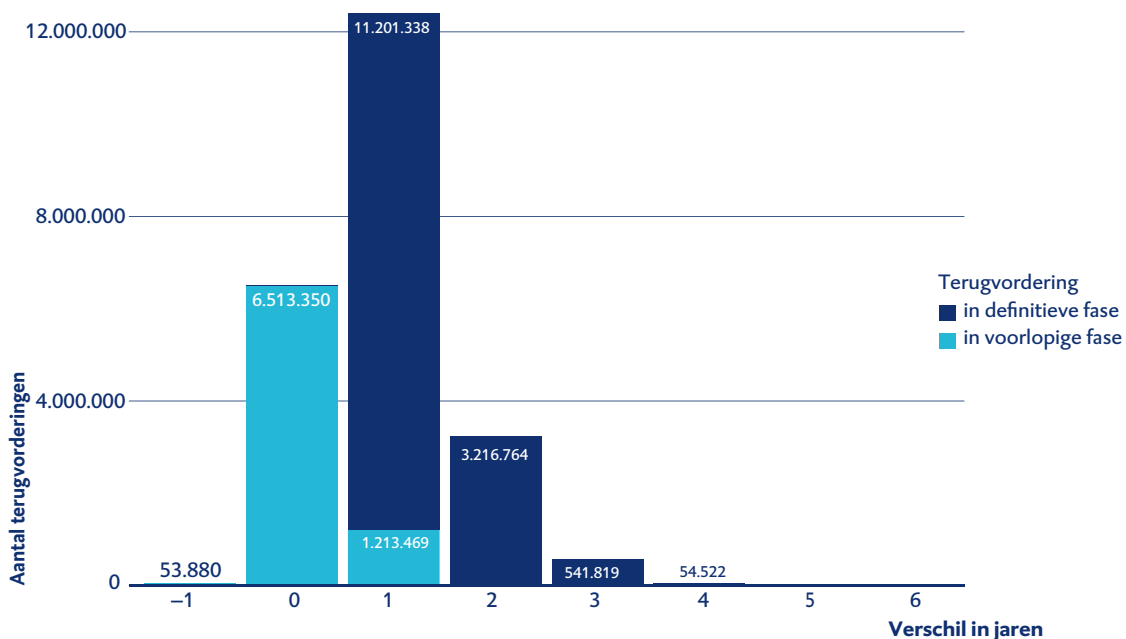
Tabel 4 Aantal terugvorderingen naar moment van verlaging toeslagrecht¹⁷

| Moment van verlaging van toeslagrecht | Aantal terugvorderingen | Aandeel t.o.v. totaal |
|---------------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| VT-fase (voorlopige toekenning) | 7.813.344 | 34% |
| DT-fase (definitieve toekenning) | 15.032.989 | 66% |
| Totaal | 22.846.333 | 100% |

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

We zijn ook nagegaan in welk kalenderjaar terugvorderingen zijn opgelegd (figuur 10). Is dat in het jaar dat de maandelijkse toeslagvoorschotten worden uitgekeerd of pas later?

Deel terugvorderingen ontstaat jaren na toeslagjaar



Figuur 10 Moment van ontstaan van terugvordering, uitgesplitst naar VT- of DT-fase

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst



In figuur 10 staat op de y-as het aantal terugvorderingen. Op de x-as staat het jaar waarin de terugvordering is ontstaan, berekend vanuit het toeslagjaar waarop de terugvordering betrekking heeft. Soms kan al voorafgaand aan een toeslagjaar (jaar = -1) een terugvordering ontstaan, omdat toeslagvoorschotten vooruitbetaald worden op de 20^{ste} dag van de maand ervoor. Toeslagen voor januari worden dus in december van het jaar ervoor al uitbetaald.

Uit de figuur blijkt dat huishoudens zo'n 3,8 miljoen keer een terugvordering kregen van de Belastingdienst 2 tot 4 jaar ná het toeslagjaar (jaar = 0). Overigens betekent dit niet per definitie dat de Belastingdienst traag is met het opleggen van een terugvordering. Zo kan het lang duren om het (huishoud)inkomen definitief vast te stellen, vanwege bijvoorbeeld een bezwaar op de belastingaanslag, waardoor ook de definitieve vaststelling van de toeslag moet wachten.

3.2.2 Bijstellingen

Niet alle 'verlagingen van toeslagrecht' leiden tot een terugvordering. Een verlaging van het toeslagrecht tijdens het jaar betekent dat de maandelijkse toeslagbedragen voor de rest van het jaar verlaagd – naar beneden bijgesteld - worden. Dit wordt gedaan om te voorkomen dat er in de rest van het jaar te veel toeslag wordt uitbetaald. We illustreren dit met een voorbeeld in onderstaand figuur (figuur 11).

Ook dit huishouden begint het jaar met een toeslagrecht van € 1.200 en krijgt dus maandelijks € 100 overgemaakt. Halverwege het jaar blijkt echter dat het huishouden niet recht heeft op € 1.200 maar op € 750. Dit betekent een *bijstelling* van in totaal € 450. Voor de eerste helft van het jaar is al € 600 ontvangen. Het huishouden heeft voor de rest van het jaar dus nog € 150 tegoed (€ 750 waarvan de al ontvangen € 600 afgetrokken wordt). Deze € 150 wordt uitbetaald in 6 maandelijkse termijnen van € 25. Het maandbedrag is dan bijgesteld van € 100 naar € 25. De hoogte van het nieuwe maandbedrag hangt dus niet alleen af van de omvang van de verlaging van het toeslagrecht, maar ook van de hoogte van het bedrag dat het huishouden in het eerste deel van het jaar te veel ontvangen heeft vergeleken met waar het (in tweede instantie) recht op heeft. Hoewel verlagingen van het toeslagrecht niet tot een toeslagschuld leiden hebben ze wel tot gevolg dat huishoudens de rest van het jaar maandelijks minder of geen toeslagen meer ontvangen. Of verlaging van inkomensondersteuning tot financiële onzekerheid leidt hangt af van de situatie:

- Er zijn huishoudens die veranderingen in de kosten van zorg, huur of kinderen voorzien en deze op tijd vooraf aan de Belastingdienst doorgeven. Een voorbeeld is dat voor één van de kinderen de kinderopvang halverwege het jaar zal stoppen. Dergelijke veranderingen leiden tot een verlaging van het toeslagrecht en daarom ook – vanaf het



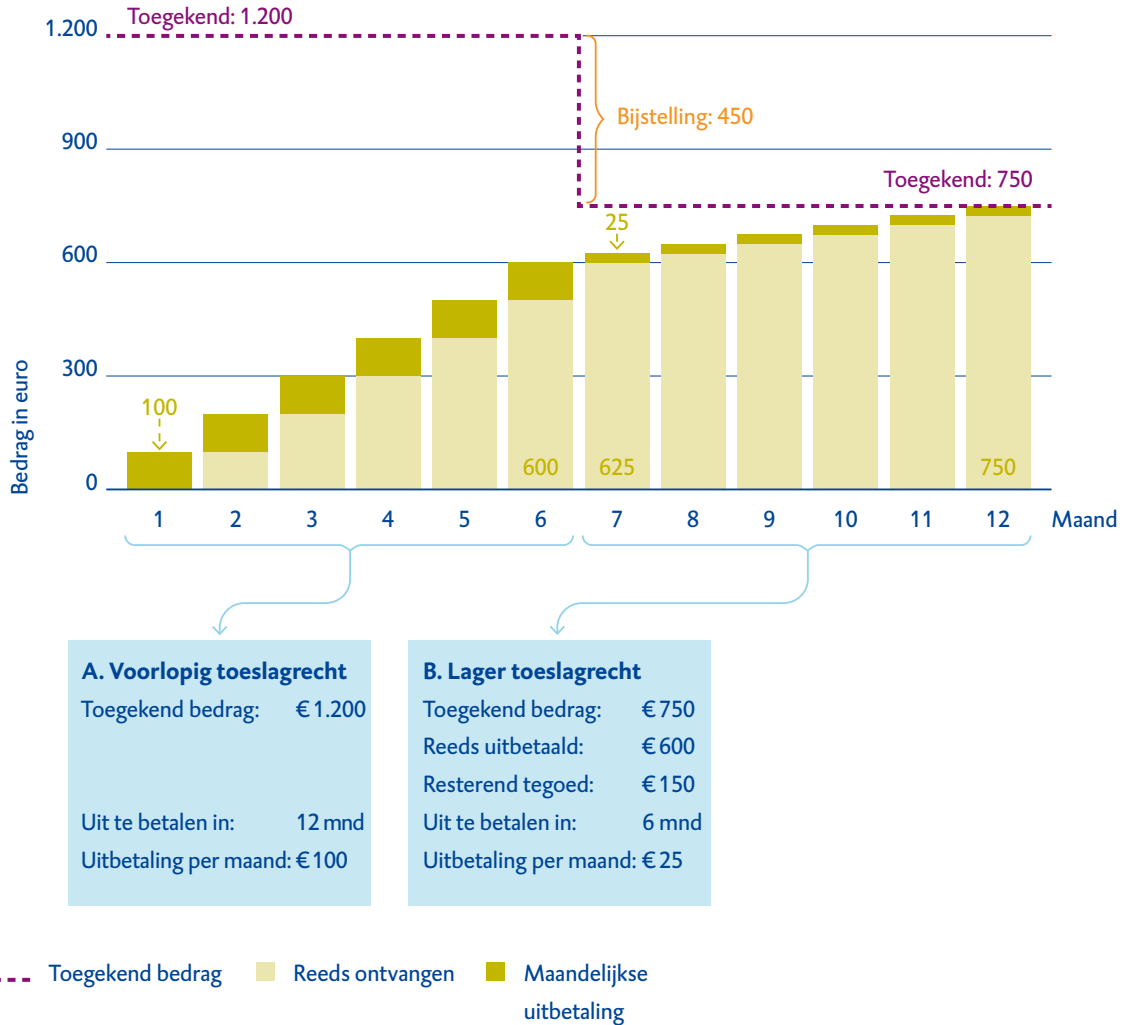
moment van de verandering – tot lagere voorschotten dan deze huishoudens aan het begin van het jaar verwachtten. Voor deze huishoudens heeft de verlaging van het toeslagrecht dus wel financiële consequenties, maar leidt die niet tot financiële onzekerheid, omdat ze de bijstelling mogelijk al verwachten en hun kosten ook lager worden.

- Er zijn huishoudens die veranderingen in huishoudsamenstelling, inkomen of gebruik van zorg, huur en kinderopvang niet voorzien en waarvoor in de loop van het jaar vastgesteld wordt dat ze toch minder recht op toeslag hebben. Voor deze huishoudens levert de verlaging van hun toeslagrecht tijdens het toeslagjaar zowel financiële consequenties en mogelijk ook financiële onzekerheid op.

Wij hebben niet onderzocht of huishoudens die met een bijstelling van het maandbedrag te maken hebben gekregen, deze op tijd vooraf aan de Belastingdienst hebben doorgegeven, noch wat de reden was voor het niet wijzigen. Het aantal mensen dat uit eigen beweging tijdens het toeslagjaar veranderingen doorgeeft aan de Belastingdienst, is relatief klein: In de periode 2009–2016 lag dit percentage stabiel rond 10% van het aantal toeslaggebruikers (Financiën, 2017b).



Verlaging toeslagrecht leidt tot bijstelling



Figuur 11 Fictief voorbeeld hoe verlaging toeslagrecht leidt tot bijstelling

Zoals we eerder hebben toegelicht leidt een verlaging van het toeslagrecht niet altijd tot een terugvordering, maar wel tot een bijstelling. In ongeveer 20% (4,7 miljoen) van de verlagingen was sprake van een bijstelling zonder dat er een bedrag werd teruggevorderd (zie tabel 5). In de overige 80% (22,8 miljoen) van de verlagingen was er wel sprake van een terugvordering.



Tabel 5 Aantal verlagingen van toeslagrecht met en zonder terugvorderingen

| Gevolg van verlaging van toeslagrecht | Aantal | Aandeel t.o.v. totaal |
|--|-------------------|-----------------------|
| Verlaging toeslagrecht zonder terugvordering (bijstelling) | 4.725.659 | 17% |
| Verlaging toeslagrecht met terugvordering | 22.846.333 | 83% |
| Totaal | 27.571.992 | 100% |

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

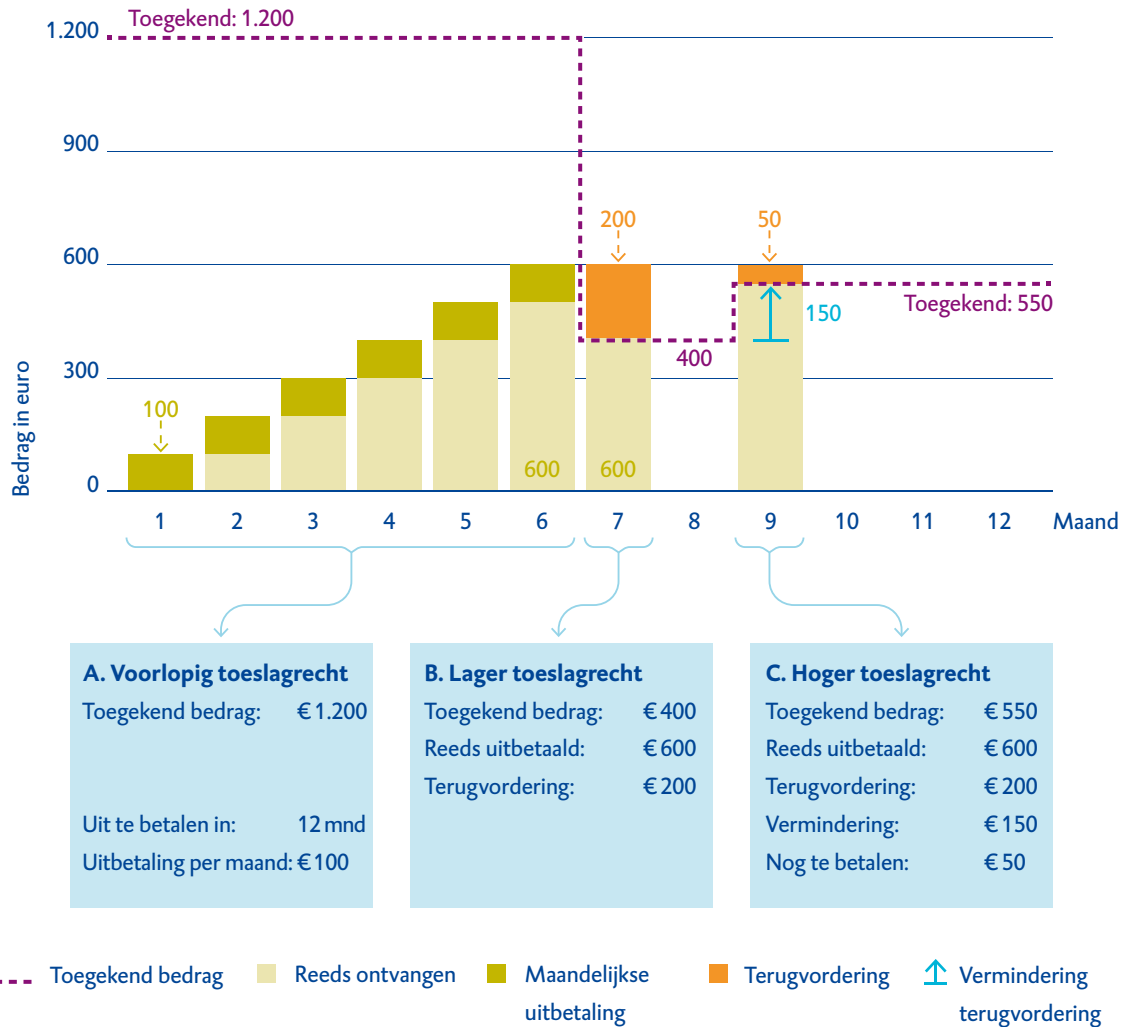
3.2.3 Verminderingen

Het is ook mogelijk dat na een verlaging van een toeslagrecht, toch weer een verhoging volgt. Als de verlaging van het toeslagrecht ertoe geleid heeft dat het huishouden een terugvordering heeft gekregen, kan een daarop volgende verhoging van het toeslagrecht er weer toe leiden dat de terugvordering lager wordt. In figuur 12 hebben we ook dit scenario in een voorbeeld toegelicht.

Voor dit huishouden heeft een wijziging halverwege het jaar een toeslagschuld van € 200 tot gevolg. In september blijkt echter dat het recht op de toeslag toch hoger ligt: € 550 in plaats van de eerder vastgestelde € 400 en dat dit huishouden geen € 200 maar € 50 aan te veel ontvangen toeslagen moet terugbetalen. Deze situatie wordt *vermindering* van een terugvordering genoemd. Deze vermindering van de schuld is op zich gunstig voor een huishouden, maar draagt wel extra bij aan de onoverzichtelijkheid van de gevolgen van het toeslagensysteem.



Vermindering terugvordering door verhoging toeslagrecht



Figuur 12 Fictief voorbeeld hoe tussentijdse verhoging toeslagrecht leidt tot vermindering terugvordering

In tabel 6 staat per toeslagsoort welk deel van het totale bedrag dat burgers moeten terugbetalen in onze onderzoeksperiode is opgelost door een vermindering van de schuld. Ook in deze tabel zien we dat dit bij de kinderopvangtoeslag relatief vaak gebeurt.

Tabel 6 Aandeel verminderingen van terugvorderingen, per toeslagsoort

| | Huur | Kindgebonden budget | Kinderopvang | Zorg |
|----------------------|------|---------------------|--------------|------|
| Aandeel vermindering | 15% | 10% | 20% | 6% |

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst





| | | | | | | | |
|--------------|---|---|---|---|---|---|----------|
| Samenvatting | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Bijlagen |
|--------------|---|---|---|---|---|---|----------|

In de bijlage bij dit rapport (www.rekenkamer.nl, hoofdstuk 4) hebben we enkele tabellen opgenomen met meer details over hoe terugvorderingen worden betaald.





4 Doel om aantal en hoogte toeslagschulden te verkleinen

4.1 Conclusie

Het kabinet heeft als doel om ‘de aantallen en percentages terugvorderingen substantieel en structureel te verlagen, met name als het gaat om hoge terugvorderingen’ (Financiën, 2018b). De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren maatregelen getroffen die tot minder en minder hoge terugvorderingen zouden moeten leiden.

De cijfers van het kabinet over definitieve *terugvorderingen* laten geen eenduidig beeld zien. Ook uit onze eigen analyse van terugvorderingen (zowel in de voorschotfase als definitief) voor de periode 2012–2017 blijkt vooralsnog geen eenduidig beeld. Als we *per huishouden* kijken, zien we tot en met 2015 een toename in het aantal en de hoogte van terugvorderingen. In 2016 en 2017 zien we een positieve ontwikkeling: aantal en hoogte nemen af. Of de positieve ontwikkeling in 2017 daadwerkelijk doorzet, wordt pas duidelijk als voor dat jaar alle toeslagen definitief zijn gemaakt.

In de volgende paragrafen lichten we deze conclusie toe. In § 4.2 geven we een kort overzicht van maatregelen die de Belastingdienst de afgelopen jaren heeft getroffen om bij te dragen aan minder en minder hoge terugvorderingen. In § 4.3 laten we zien welk beeld naar voren komt over de ontwikkeling van het aantal en de omvang van terugvorderingen. Dat doen we op basis van informatie die het kabinet rapporteert, aangevuld met informatie uit ons onderzoek. In § 4.4 hebben we informatie over aantal en omvang van terugvorderingen op het niveau van huishoudens weergegeven en aangevuld met informatie over verlagingen van toeslagrecht zonder terugvorderingen (bijstellingen), ook op het niveau van huishoudens.

4.2 Ambitie kabinet en maatregelen Belastingdienst

In onderstaand tekstkader hebben we het doel van het kabinet vermeld, zoals dat is geformuleerd in de kabinetsreactie op de tweede evaluatie Awir (Financiën, 2018b).

Ambitie kabinet voor aantal en omvang terugvorderingen

‘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 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’.

Het kabinet streeft dus naar een vermindering van het aantal terugvorderingen hoger dan € 500. In de begroting 2019 (Financiën, 2018c, p. 63) noemt de minister van Financiën hetzelfde streven. Daarbij maakt hij echter een uitzondering, namelijk dat terugvorderingen voor de kinderopvangtoeslag pas vanaf € 1.000 als hoog tellen, ‘omdat het bij de toekenningen [van de kinderopvangtoeslag] veelal gaat om hogere bedragen dan bij andere toeslagen.’

De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren een aantal maatregelen getroffen die een bijdrage kunnen leveren aan het verwezenlijken van de ambitie van het kabinet. Sinds 2012 vindt het toezicht van de Belastingdienst op toeslagen steeds meer niet alleen achteraf plaats, bij de definitieve toekenning, maar ook al bij de voorlopige toekenning en uitbetaling van de voorschotten (Financiën, 2018c). Door de verschuiving van het toezicht naar de toeslagaanvraag en de voorschotfase wordt volgens de Belastingdienst de kans kleiner dat de burger een hoge toeslagschuld opbouwt.¹⁸ Hieronder volgt een korte opsomming van de maatregelen die de Belastingdienst de afgelopen jaren in dit kader genomen heeft (Financiën, 2016, 2017a, 2017b).

- **2012: Invoering ToeslagenVerstrekkingsSysteem (TVS) en het digitale portaal Mijn Toeslagen.** Burgers die een toeslag aanvragen, doen dat via het TVS. Dit systeem helpt de burgers om een goede aanvraag te doen, maar voorkomt ook misbruik en fraude doordat er een aantal controles zijn ingebouwd. Wordt niet aan deze risicoregels voldaan, dan ‘valt’ de aanvraag ‘uit’. Via MijnToeslagen (mijn.toeslagen.nl) kunnen burgers aanvragen en wijzigingen doen voor de huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. Ze kunnen ook voor de toeslagen die ze ontvangen actuele informatie inzien en de beschikkingen die de Belastingdienst hierover heeft verstuurd.
- **2013: Gebruik van actuele ‘derdengegevens’** (zoals die van de Sociale Verzekeringsbank of de Basisregistratie Personen) voor checks op voorlopig toegekende toeslagen.
- **2013: Gebruik van een (zelflerend) risicoclassificatiemodel**, dat inzicht geeft in de mate van risico van een aanvraag of wijziging zodra die is ingediend. Aan de hand hiervan wordt een selectie gemaakt van aanvragen of wijzigingen met een verhoogd



risico. Aanvragen met een hoog risico worden eerst handmatig gecontroleerd voordat een voorschot wordt uitbetaald.

- **2014: Aanpassingen in het portal ‘Mijn Toeslagen’** waardoor het voor de burgers makkelijker is geworden om een goede aanvraag te doen.
- **2015: Verbeteringen in het proces Massaal Automatisch Continueren (MAC).** Vanaf 2015 maakt de Belastingdienst bij de berekeningen voor het komende toeslagjaar gebruik van actuelere en meer betrouwbare inkomensgegevens dan voorheen, voor zover die beschikbaar zijn. Dit moet leiden tot minder en minder hoge terugvorderingen bij de definitieve toekenning. Inmiddels wordt voor 70% van de burgers het inkomen aangepast bij de jaarovergang op basis van data-analyse.
- **2015: Experiment De Natuurlijke Dialoog en invoering van de uitkomsten:** Vanaf december 2015 heeft de Belastingdienst geëxperimenteerd met verschillende vormen om tot een betere interactie met toeslaggerechtigden te komen: minder juridisch en meer op maat. Dit leidde tot een groter aantal transacties dat sneller en in één keer goed ging. Burgers die een kind op de dagopvang hebben dat binnenkort 4 jaar wordt, worden nu schriftelijk benaderd om een mutatie door te geven. Dat geldt ook voor burgers die afstuderen, meer gaan verdienen of de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken. De Belastingdienst wijst deze mensen op de noodzaak om hun inkomen aan te passen.

4.3 Informatie over afzonderlijke terugvorderingen

In § 4.3.1 bespreken we de informatie die het kabinet over afzonderlijke terugvorderingen (dus niet gegroepeerd per huishouden) aan het parlement verstrekt. In § 4.3.2 geven we de resultaten weer van de ontwikkelingen over de afzonderlijke terugvorderingen uit ons eigen onderzoek.

4.3.1 Informatie van het kabinet

De informatie die het kabinet verstrekt over de ontwikkeling van het aantal en de omvang van terugvorderingen betreft hoofdzakelijk¹⁹ de terugvorderingen na definitieve vaststelling van de toeslagen (hierna: definitieve terugvorderingen). Het is zowel periodieke, als incidentele informatie. De periodieke informatie staat in de halfjaarrapportages van de Belastingdienst, de incidentele informatie in de tweede evaluatie van Awir (Financiën, 2017b).

In tabel 7 hebben we de informatie over de ontwikkeling van het aantal definitieve terugvorderingen uit de tweede evaluatie van de Awir (over de toeslagjaren 2008 en 2014) en uit de recentste halfjaarrapportage van de Belastingdienst (over het toeslagjaar 2016)



samengevoegd. Daaruit blijkt dat in 2014 vergeleken met 2008 minder definitieve terugvorderingen zijn opgelegd. Maar de aantallen zijn in 2016 voor alle toeslagsoorten weer toegenomen, behalve voor de zorgtoeslag. Dat sluit niet aan bij het doel van het kabinet om dit aantal te verlagen.

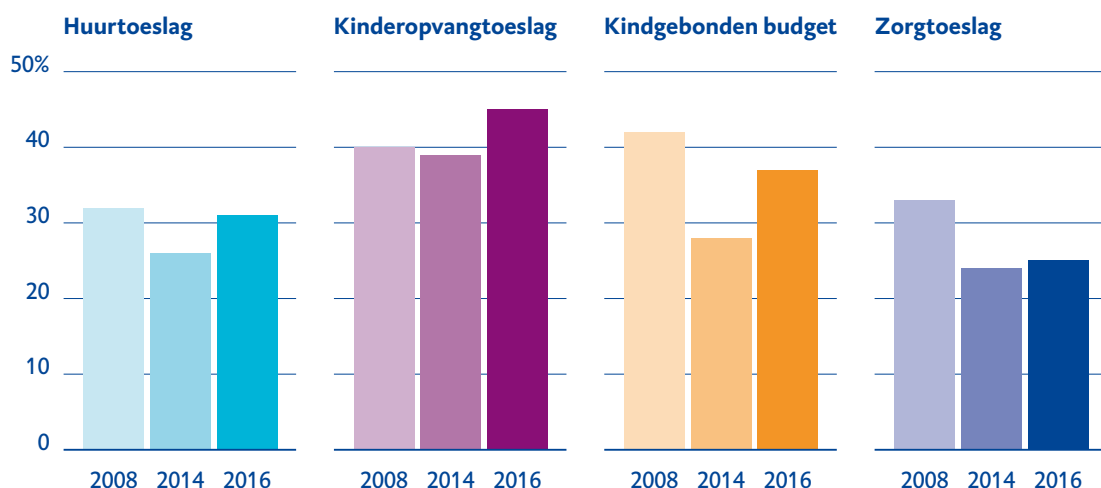
Tabel 7 Aantal terugvorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen, 2008, 2014, 2016 (x 1.000)

| Jaar | Huurtoeslag | | | Kinderopvang toeslag | | | Kindgebonden budget | | | Zorgtoeslag | | |
|--------|-------------|------|------|----------------------|------|------|---------------------|------|------|-------------|------|------|
| | 2008 | 2014 | 2016 | 2008 | 2014 | 2016 | 2008 | 2014 | 2016 | 2008 | 2014 | 2016 |
| Aantal | 417 | 383 | 466 | 192 | 194 | 232 | 488 | 292 | 333 | 1871 | 1362 | 1265 |

Bron: 2008/2014: Financiën, 2017b; 2016: Financiën, 2018d.

In figuur 13 hebben we de informatie over de ontwikkeling van het *aandeel terugvorderingen in het aantal toeslagen* uit de tweede evaluatie van de Awir (over de toeslagjaren 2008 en 2014) en de resultaten daarover uit de recentste halfjaarrapportage van de Belastingdienst (over het toeslagjaar 2016) samengevoegd. Daaruit blijkt dat het aandeel terugvorderingen in 2014 vergeleken met 2008 lager lag. Maar dit aandeel was in 2016 voor alle toeslagsoorten weer toegenomen, wat ook niet aansluit bij het doel van het kabinet om deze percentages te verlagen.

Stijging terugvorderingen per toeslag in 2016



Figuur 13 Percentage terugvorderingen per toeslag

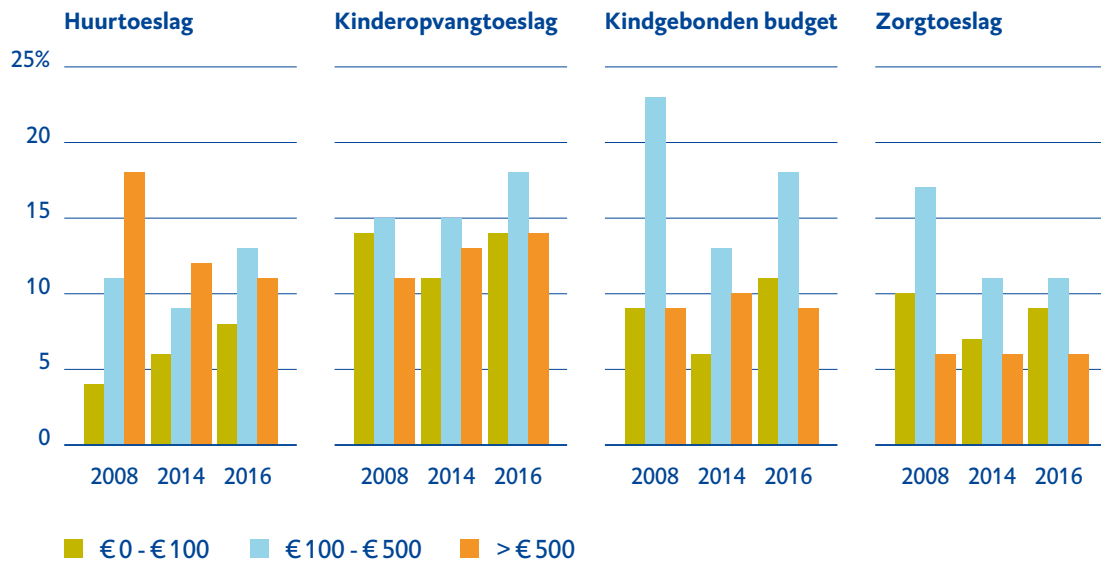
Bron: 2008/2014: Financiën, 2017b; 2016: Financiën, 2018d.





In figuur 14 hebben we de ontwikkeling van het aandeel terugvorderingen in toeslagen naar hoogte van die terugvordering weergegeven.

Verschillen in ontwikkeling van hoge terugvorderingen tussen toeslagsoorten



Figuur 14 Percentage terugvorderingen per toeslag naar grootteklasse en naar toeslagsoort
Bron: 2008/2014: Financiën, 2017b; 2016: Financiën, 2018d.

We zien dat de ontwikkeling van het percentage hoge terugvorderingen (> € 500) – de oranje staven in de grafiek – tussen de toeslagsoorten verschilt. Voor de huurtoeslag neemt het aandeel hogere terugvorderingen af tussen 2008 en 2016. Dit percentage is in diezelfde periode voor de kinderopvangtoeslag toegenomen en voor de zorgtoeslag gelijk gebleven. Bij het kindgebonden budget lag het percentage in 2014 hoger dan in 2008, gevolgd door een daling in 2016.

Als we deze ontwikkelingen relateren aan het doel van het kabinet om het aantal hogere terugvorderingen te verminderen, is het beeld wisselend. Een precieze uitspraak over deze ontwikkeling is echter op basis van bovenstaande informatie niet mogelijk, omdat het percentages betreft in plaats van absolute aantallen. Die percentages omrekenen naar aantallen, is op basis van de informatie die het kabinet tot nu toe verstrekt niet mogelijk.

4.3.2 Informatie uit ons onderzoek

De hiervoor genoemde informatie betreft alleen *definitieve vorderingen*. De vorderingen die ontstaan *tijdens* de voorschotfase, vóór de definitieve toekenning, zijn hierin niet meegenomen. Zoals we eerder hebben opgemerkt kunnen burgers ook in de voorschotfase te



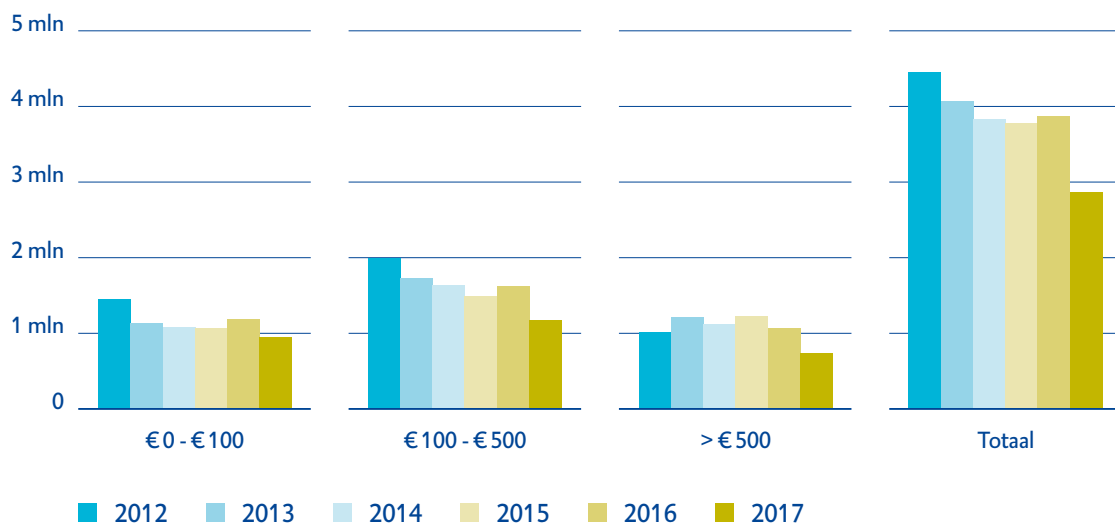
maken krijgen met terugvorderingen (in onze onderzoeksperiode gebeurde dat 7,8 miljoen keer, zie § 3.2.1). Daarom gaan we in deze paragraaf óók in op de vorderingen in de voorschotfase.

Ten opzichte van de informatie van het kabinet voegen wij in onze analyse het volgende toe:

- niet alleen definitieve terugvorderingen maar ook terugvorderingen in de voorschotfase;
- de ontwikkeling per jaar over de toeslagjaren 2012–2017.

In figuur 15 presenteren we deze informatie naar hoogte van terugvorderingen. De bijbehorende aantallen voor de afzonderlijke toeslagen zijn te vinden in de bijlage bij dit rapport (www.rekenkamer.nl, hoofdstuk 5).

Daling hoge terugvorderingen (> € 500) in 2016



Figuur 15 Aantal terugvorderingen naar grootteklasse, 2012–2017

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

Voor alle terugvorderingen samen geldt dat deze tot en met 2015 afnamen, gevolgd door een lichte stijging in 2016. In 2017 lijkt de daling weer door te zetten. Maar omdat voor dat jaar nog niet alle toeslagen definitief zijn gemaakt, zullen de uiteindelijke cijfers hoger worden (er zullen ook op de nog definitief te maken toeslagen terugvorderingen komen). Of er in 2017 daadwerkelijk sprake is van een verbetering, en hoe groot die verbetering is, moet dus nog blijken.



Zoals gezegd is een van de doelen van het kabinet dat *hogere* terugvorderingen in aantal afnemen. Het aantal hoge terugvorderingen (> € 500) laat een minder eenduidige ontwikkeling zien, dan de kleinere terugvorderingen, waar tot en met 2014 en in 2016 sprake was van een afname. Voor de hoge terugvorderingen is het ene jaar sprake van een stijging, het andere jaar van een daling. In 2016 en 2017 is het aantal hoge terugvorderingen lager dan het jaar ervoor. Ook hier geldt dat pas kan worden gezegd of de positieve ontwikkeling uit 2016 zich in 2017 heeft doorgezet, wanneer het volledige toeslagjaar 2017 definitief is. Dat wisselende beeld zien we bij de meeste toeslagsoorten terug. Alleen de kinderopvangtoeslag laat vanaf 2014 steeds een daling zien.²⁰

4.4 Ontwikkeling terugvorderingen en bijstellingen op niveau huishouden

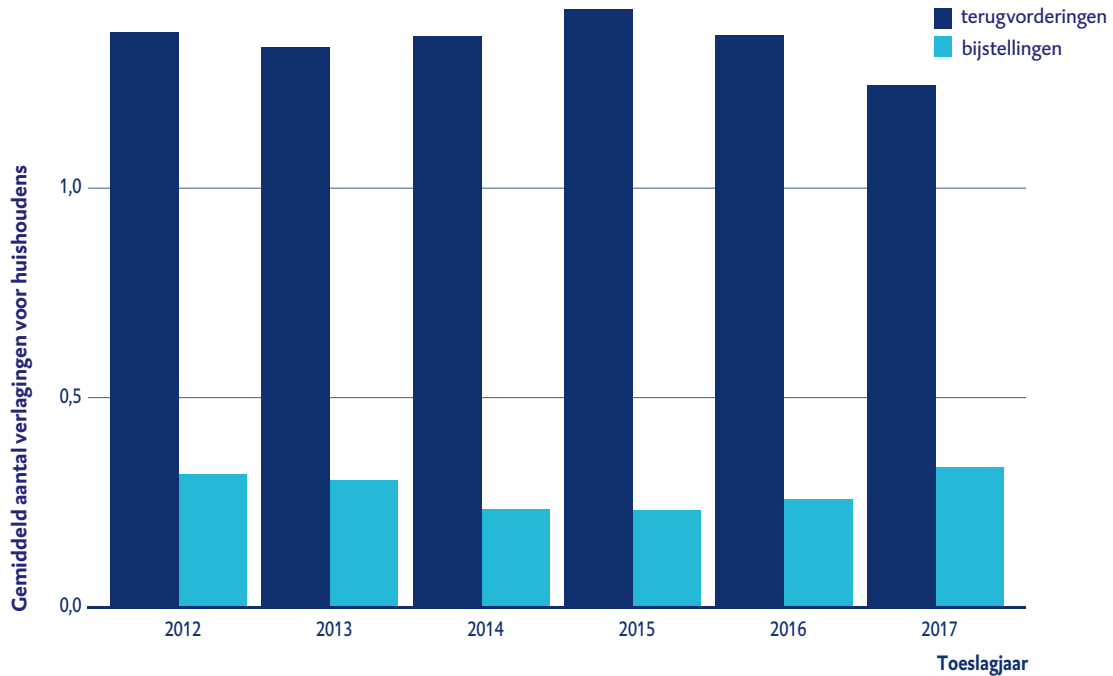
In de vorige paragraaf hebben we op het niveau van terugvorderingen gekeken wat de ontwikkelingen in aantallen en omvang zijn. Dat beeld laat slechts indirect zien wat *huishoudens* merken van het doel van het kabinet om het aantal terugvorderingen te verminderen. Voor een huishouden telt niet een afzonderlijke terugvordering, maar alle terugvorderingen samen. Daarom hebben we ook onderzocht of huishoudens over de toeslagjaren 2012-2017 minder en gemiddeld minder hoge terugvorderingen hebben gekregen. Daarnaast hebben we de bijstellingen meegenomen, omdat ook die financiële gevolgen hebben voor huishoudens.

4.4.1 Aantal terugvorderingen en bijstellingen

We hebben berekend hoeveel (voorlopige en definitieve) terugvorderingen een huishouden per toeslagjaar kreeg in de periode van 2012 tot 2017. We zien vanaf 2015 een lichte daling in het gemiddeld aantal terugvorderingen: van 1,52 in 2015 naar 1,40 in 2017 (figuur 16).²¹ Omdat voor 2017 nog niet alle toeslagen definitief zijn gemaakt, zal het uiteindelijke cijfer hoger zijn dan 1,40. Of er in 2017 daadwerkelijk sprake is van een verdere daling, hoe groot die daling is en in hoeverre die past bij het doel het kabinet, moet dus nog blijken. Ook het aantal bijstellingen is vrij stabiel, maar vanaf 2014 is wel sprake van een lichte stijging.²² De lichte daling in het aantal terugvorderingen wordt dus gedeeltelijk gecompenseerd door een lichte stijging in het aantal bijstellingen.



Lichte daling aantal terugvorderingen per huishouden vanaf 2015



Figuur 16 Ontwikkeling gemiddelde aantal terugvorderingen en bijstellingen per huishouden per toeslagjaar voor de toeslagjaren 2012–2017

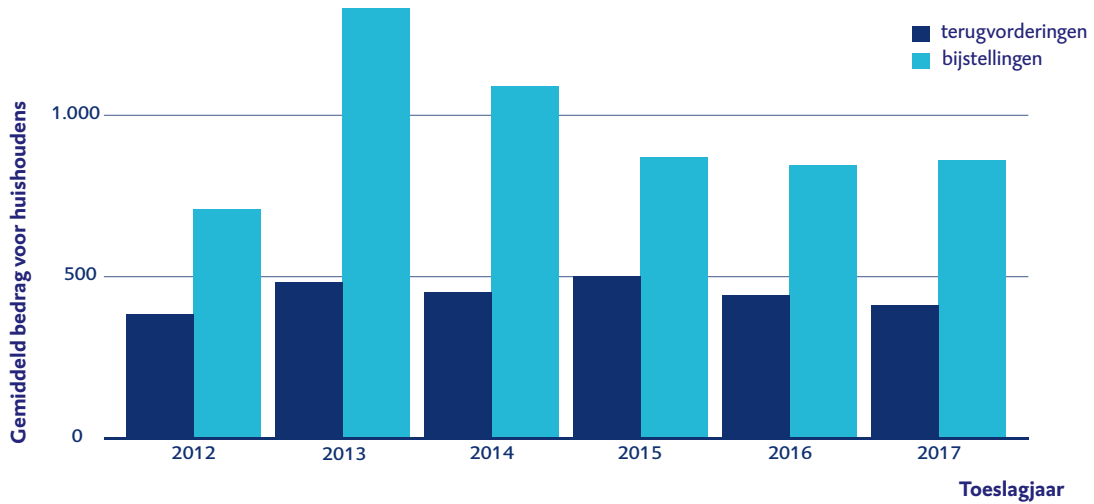
Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst

4.4.2 Gemiddelde hoogte terugvorderingen en bijstellingen

We hebben ook onderzocht of huishoudens gemiddeld lagere terugvorderingen hebben gekregen. We zien (figuur 17) dat het gemiddelde bedrag aan bijstellingen per huishouden vanaf 2014 tot 2017 is gedaald. Een huishouden krijgt dus vaker met een bijstelling te maken (zoals we zagen in § 4.4.1), maar de bedragen per bijstelling worden kleiner. De gemiddelde bedragen per terugvordering zijn vrij stabiel. Na een lichte stijging tot 2015 volgt een lichte daling in 2016 en – mogelijk – in 2017.²³ Een daling komt overeen met het doel van het kabinet.



Gemiddelde hoogte terugvorderingen vanaf 2015 dalend, gemiddelde hoogte bijstellingen stabiel



Figuur 17 Ontwikkeling gemiddelde hoogte terugvorderingen en bijstellingen per huishouden per toeslagjaar voor de toeslagjaren 2012-2017

Bron: Algemene Rekenkamer, berekend op basis van gegevens van de Belastingdienst



5 Informatie aan parlement

5.1 Conclusie

Het parlement ontvangt tot nu toe wel informatie over terugvorderingen van toeslagen. Maar deze informatie is niet op het niveau van huishoudens en laat ook niet zien in welke mate toeslagschulden voor deze huishoudens een langdurig en substantieel probleem zijn. Daardoor ontbreekt het het parlement aan antwoorden op vragen als:

- Hoe vaak hebben huishoudens een periode met een toeslagschuld?
- Hoe lang duurt zo'n periode van toeslagschuld?
- Hoe groot is de toeslagschuld van huishoudens en welk deel van het inkomen maakt die schuld uit?
- Welke soorten huishoudens hebben met (relatief) hoge en langdurige toeslagschulden te maken?
- Hoeveel huishoudens krijgen al in de voorschotfase te maken met veranderingen in de hoogte van hun toeslagen?

Deze informatie heeft het parlement nodig bij de beoordeling van het beleid op het terrein van toeslagen.

In de volgende paragraaf lichten we deze conclusie toe.

5.2 Verrijking informatie

We hebben in § 4.3 laten zien dat de informatie die het parlement tot nu toe ontvangt hoofdzakelijk het aantal en de omvang van definitieve terugvorderingen betreft. We hebben in hoofdstuk 2 laten zien welke informatie daaraan toegevoegd kan worden, namelijk gegevens op het niveau van huishoudens en over alle terugvorderingen die een huishouden tegelijkertijd heeft. We hebben in hoofdstuk 3 laten zien dat het systeem van toeslagen ook eerder dan de definitieve terugvordering financiële consequenties met zich mee brengt. Door deze perspectieven ook mee te nemen, ontstaan onder meer de volgende aanvullende inzichten:

- De meeste huishoudens die een toeslagschuld hebben, hebben meer dan één keer een periode van toeslagschuld.
- Toeslagschulden duren voor de helft van de huishoudens met een toeslagschuld maximaal 6 weken.
- Bijna 40% van de huishoudens heeft een toeslagschuld van meer dan € 500.
- Bij meer dan de helft van de huishoudens is de toeslagschuld groter dan 10% van het nettomaandinkomen.



- Hoge bedragen aan toeslagschulden zitten zowel bij de eenpersoonshuishoudens met kinderen als bij de huishoudens met een inkomen van meer dan 2 keer modaal.
- Een huishouden kan al in de voorschotfase veel veranderingen in de hoogte van zijn toeslag krijgen:
 - in die fase worden verlagingen van het toeslagbedrag waarop iemand recht heeft, al verrekend met het nog uit te keren toeslagbedrag. In welke mate dit gebeurt verschilt per soort toeslag;
 - in die fase kan aan iemand ook al een terugvordering worden opgelegd;
 - een deel van het bedrag aan terugvorderingen wordt in de praktijk ‘betaald’ door vermindering van die schuld in de voorschotfase. Afhankelijk van de soort toeslag is dat 6% tot 20% van de terugvordering.

5.3 Aanbeveling over beleidsinformatie

We bevelen het kabinet aan de beleidsinformatie aan het parlement over toeslagen en terugvorderingen te verrijken met informatie op het niveau van het huishouden en over financiële gevolgen gedurende de gehele looptijd van de toeslag vanaf het moment van toekenning van de voorlopige toeslag tot de definitieve vaststelling.



6 Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

De staatssecretaris van Financiën heeft, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Medische Zorg en Sport, op 28 mei 2019 ons conceptrapport Toeslagen Terugbetalen gereageerd.

Hieronder geven we de bestuurlijke reactie samengevat weer. De volledige brief is te vinden op de website www.rekenkamer.nl.

6.1 Bestuurlijke reactie

De staatssecretaris geeft aan het waardevol te vinden dat de Algemene Rekenkamer aandacht heeft voor de schulden als gevolg van toeslagen bij huishoudens. Ook in het kabinet staat de schuldenproblematiek hoog op de agenda. Volgens de staatssecretaris biedt het onderzoek van de Algemene Rekenkamer een verdiepend inzicht in factoren die een rol bij probleemschulden spelen, met name door het inzicht dat het onderzoek geeft in de schulden op huishoudniveau.

Het stelsel van toeslagen kan volgens de staatssecretaris in bepaalde gevallen de onzekerheid voor burgers vergroten, terwijl het doel juist is om zekerheid en inkomensondersteuning te bieden. Tegen die achtergrond is het kabinet een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) gestart naar de toeslagen dat zich richt op het burgerperspectief en aandacht besteedt aan de schuldenproblematiek als gevolg van toeslagen. Bij de reactie op dit IBO waarvan de conclusies eind 2019 worden verwacht zal het kabinet, volgens de staatssecretaris, ook inhoudelijk ingaan op onze bevindingen en aanbevelingen.

In de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst richt de aandacht zich meer dan voorheen op de noodzaak problematische schulden bij burgers te voorkomen. Tegelijk moet onderkend worden dat er grenzen zijn aan wat door middel van verbetering van de uitvoering en de dienstverlening te bereiken is, aldus de staatssecretaris.

De staatssecretaris merkt op dat de Algemene Rekenkamer het begrip “toeslagschuld” in het rapport heeft gebruikt voor iedere betalingsverplichting die de belanghebbende heeft tegenover Belastingdienst/Toeslagen op grond van een terugvorderingsbeschikking. De staatssecretaris merkt op dat problematische schuldsituaties zich doorgaans niet voor zullen doen bij terugvorderingen die op of voor de eerste vervaldatum voldaan worden,



of die met gebruikmaking van de standaard betalingsregeling van 24 maanden volledig voldaan worden.

In reactie op de eerste twee aanbevelingen in het rapport geeft de staatssecretaris aan de conclusie te onderschrijven dat toeslagschulden voor veel huishoudens een tijdelijk probleem zijn. Aan de andere kant maakt het onderzoek ook duidelijk dat voor een groep huishoudens de terugvorderingen hoog zijn en afbetalingstermijnen soms lang duren. Vanuit het oogpunt van het voorkomen van problematische schulden is dit een signaal dat het kabinet serieus neemt.

De staatssecretaris merkt op dat de Algemene Rekenkamer - omwille van het kunnen uitvoeren van de analyse - benaderingen van de huishoudsamenstelling en van het inkomen gekozen heeft die niet aansluiten bij het wettelijk kader dat geldt voor de toekenning van toeslagen. Bovendien is hij van mening dat de keuze om de ingestelde terugvorderingen over de onderzochte periode 2012 – 2017 te relateren aan het geschatte netto-inkomen voor één maand ten onrechte het beeld op roept dat huishoudens door terugvordering van toeslagen in één maand tijd in acute financiële problemen worden gebracht.

In reactie op de derde aanbeveling schrijft de staatssecretaris dat het kabinet het belang deelt om inzichtelijk te maken wat de financiële gevolgen op huishoudniveau zijn, maar dat dit op korte termijn niet realiseerbaar is. De Belastingdienst beschikt op dit moment niet over de middelen en systemen om een analyse - vergelijkbaar met die van de Algemene Rekenkamer - frequent en met een toereikende kwaliteit en relevantie uit te voeren. Het kabinet is dus niet in staat deze aanbeveling op korte termijn over te nemen. Na de modernisering van de inningssystemen zal de Belastingdienst de mogelijkheden nagaan tot uitbreiding van de verantwoordingsinformatie met informatie over de cumulatie van vorderingen en de mate en wijze van afdoening van deze vorderingen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We nemen met instemming kennis van de toezegging de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer te zullen betrekken in de kabinetsreactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar toeslagen. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat het huishoudperspectief centraal staat bij verbeteringen van het toeslagenstelsel naar aanleiding van het IBO. Het is immers de bedoeling van de wetgever dat het huishoudinkomen mede bepalend is voor de hoogte van de toeslagen zelf. Daarnaast kijken



we met belangstelling uit naar de reactie op onze aanbeveling om het perspectief van het huishouden te betrekken bij het beoordelen van de gevolgen van toeslagen op de financiële situatie van burgers.

Het doel van ons onderzoek was om een volledig beeld te geven van alle huishoudens die toeslagen moeten terugbetalen. Ons onderzoek geeft daarmee een volledig beeld van alle toeslagschulden maar we kunnen op basis van dit onderzoek geen uitspraken doen over welk deel van de toeslagschulden ook problematische schulden zijn. We hebben met het oog op het volledige beeld ervoor gekozen om het onderzoek niet te beperken tot terugbetalingen boven een bepaald bedrag of van een bepaalde (minimum-)tijdsduur. Daarnaast merken we op dat er in regelgeving zowel het woord terugvordering als toeslagschuld wordt gebruikt wanneer teveel ontvangen toeslagen terugbetaald moeten worden. Als de wetgever deze woorden niet als synoniemen ziet, dient de regelgeving dit te verduidelijken.

Om in beeld te krijgen hoe de vier toeslagen gezamenlijk de financiële situatie van burgers beïnvloeden is het noodzakelijk dat voor alle vier toeslagen dezelfde begrippen voor huishouden en inkomen te hanteren. Op dit moment is dat niet het geval. Om ons onderzoek te kunnen uitvoeren hebben we daarom keuzes moeten maken. Wanneer kabinet en parlement structureel willen volgen hoe het toeslagenbeleid uitpakt voor huishoudens, is het van belang dat de begrippen huishouden en inkomen in de verschillende toeslagenregelingen, in ieder geval voor het verkrijgen van overkoepelend inzicht, op elkaar afgestemd worden.

Daarnaast beoogden we met het onderzoek de consequenties van toeslagschulden voor de financiële situatie van huishoudens in beeld te brengen. Immers, hoge toeslagschulden kunnen voor huishoudens met hogere inkomens makkelijker te dragen zijn dan voor huishoudens met lagere inkomens. Om deze draagkracht van een huishouden bij benadering in beeld te brengen hebben wij de hoogte van de toeslagschuld uitgedrukt in termen van de omvang het nettomaandinkomen van dat huishouden. We verbazen ons erover dat de staatssecretaris hieruit afleidt dat wij de suggestie zouden wekken dat terugvorderingen binnen één maand terugbetaald moeten worden.

Volgens de Algemene Rekenkamer kan de Belastingdienst op dit moment al voor de vier toeslagen samengenomen zien of en hoe lang individuele huishoudens toeslagschulden hebben en hoe hoog die zijn. Deze informatie kan nu al worden ingezet om huishoudens



| | | | | | | | |
|--------------|---|---|---|---|---|---|----------|
| Samenvatting | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Bijlagen |
|--------------|---|---|---|---|---|---|----------|

met aanzienlijke toeslagschulden goed te begeleiden. We geven de staatssecretaris in overweging om te onderzoeken wat nodig is om op termijn periodiek aan het parlement te rapporteren over het terugbetalen van alle toeslagen op huishoudniveau.





Bijlage 1

Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

| Plaats in rapport | Conclusies | Aanbevelingen | Toezegging minister |
|-------------------|---|---|---|
| § 2.1 | <p>Toeslagschulden zijn voor veel huishoudens een tijdelijk probleem. De helft van de huishoudens betaalt zijn toeslagschuld in maximaal 6 weken af, nog eens 33% betaalt de toeslagschuld binnen een jaar terug. Maar voor ruim 555.000 huishoudens (8% van het totaal) zijn toeslagschulden een langdurige kwestie: zij doen er langer dan 2 jaar over om weer zonder toeslagschulden te zijn. Voor de meeste huishoudens maakt de toeslagschuld meer dan 10% uit van het nettomaandinkomen.</p> <p>Het kabinet streeft naar een vermindering van het aantal terugvorderingen hoger dan € 500. In het hanteren van een absoluut bedrag als grens voor hoge terugvorderingen, zoals bijvoorbeeld € 500, schuilt het gevaar dat de aanpak van toeslagschulden zich niet (alleen) op de meest problematische situaties richt. Dit onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat huishoudens met hoge inkomens ook te maken krijgen met hoge terugvorderingen en dat ze deze alweer snel terugbetalen.</p> | <p>De staatssecretaris van SZW wil substantiële en structurele toeslagschulden bij huishoudens zoveel mogelijk voorkomen en bestrijden. We bevelen het kabinet aan zich bij de aanpak ervan niet uitsluitend te laten leiden door de hoogte van individuele terugvorderingen van toeslagen, maar ook door de duur van de toeslagschuld op het niveau van huishoudens en de relatieve hoogte van de toeslagschuld ten opzichte van het huishoudinkomen.</p> <p>We bevelen het kabinet aan bij zijn reactie op het Interdepartementale beleidsonderzoek Toeslagen, dat later in 2019 aan het parlement gestuurd zal worden, het perspectief van het huishouden te betrekken bij het beoordelen van de gevolgen van toeslagen voor de financiële situatie van burgers.</p> | <p>Het kabinet zal bij de kabinetsreactie op het Interdepartementale beleidsonderzoek Toeslagen, dat eind 2019 wordt verwacht, inhoudelijk ingaan op de bevindingen en aanbevelingen van dit onderzoek.</p> |



| Plaats in rapport | Conclusies | Aanbevelingen | Toezegging minister |
|-------------------|--|---------------|---------------------|
| § 3.1 | <p>Het werken met voorschotten die gedurende het jaar kunnen wijzigen, vergroot het risico dat de burger zijn financiële situatie niet goed kan overzien. Huishoudens kunnen immers gedurende het jaar te maken krijgen met verlagingen van de uitbetalingen van toeslagen. Bovendien kunnen huishoudens tot enkele jaren ná het ontvangen van een toeslag terugvorderingen krijgen.</p> | | |
| § 4.1 | <p>Het kabinet heeft als doel om 'de aantallen en percentages terugvorderingen substantieel en structureel te verlagen, met name als het gaat om hoge terugvorderingen' (Financiën, 2018b).</p> <p>De cijfers van het kabinet – over definitieve terugvorderingen – laten geen eenduidig beeld zien. Ook uit onze eigen analyse van terugvorderingen (zowel in de voorschotfase als definitief) blijkt vooralsnog geen eenduidig positief beeld. Als we per huishouden kijken, zien we tot en met 2015 een toename in het aantal en de hoogte van terugvorderingen. In 2016 en 2017 zien we een positieve ontwikkeling: aantal en hoogte nemen af. Of de positieve ontwikkeling in 2017 daadwerkelijk doorzet, wordt pas duidelijk als voor dat jaar alle toeslagen definitief zijn gemaakt.</p> | | |



| Plaats in rapport | Conclusies | Aanbevelingen | Toezegging minister |
|-------------------|--|---|---|
| § 5.1 | <p>Het parlement ontvangt tot nu toe wel informatie over terugvorderingen van toeslagen. Maar deze informatie is niet op het niveau van huishoudens en laat ook niet zien in welke mate toeslagschulden voor deze huishoudens een langdurig en substantieel probleem zijn. Deze informatie heeft het parlement nodig bij de beoordeling van het beleid op het terrein van toeslagen.</p> | <p>We bevelen het kabinet aan de beleidsinformatie aan het parlement over toeslagen en terugvorderingen te verrijken met informatie op het niveau van het huishouden en over financiële gevolgen gedurende de gehele looptijd van de toeslag vanaf het moment van toekenning van de voorlopige toeslag tot de definitieve vaststelling.</p> | <p>Het kabinet acht het op korte termijn niet realiseerbaar om de financiële gevolgen van toeslagen op huishoudniveau inzichtelijk te maken. Zodra de inningssystemen van de Belastingdienst gemoderniseerd zijn, zal de Belastingdienst de mogelijkheden nagaan om de verantwoordingsinformatie over vorderingen van toeslagen uit te breiden.</p> |



Bijlage 2

Literatuur

Publicaties

BZK (2018). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2019; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

CBS (zonder datum). 'Samenstelling huishouden'. <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen?tab=s#id=samenstelling-huishouden>, geraadpleegd op 20 november 2018.

Financiën (2016). *Beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen door Belastingdienst*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 935, nr. 36. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017.

Financiën (2017a). *Lijst met vragen en antwoorden inzake het rapport Beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen door Belastingdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 31 935, nr. 41.

Financiën (2017b). *Tweede evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: 2009-2016*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31580, nr. 6. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017.

Financiën (2018a). Bijlage 1. *Memorie van antwoord pakket Belastingplan 2019*. Den Haag: Sdu. Bijlage bij Kamerstuk 35 026, nr. D. Eerste Kamer, vergaderjaar 2018–2019.

Financiën (2018b). *Kabinetsreactie op het rapport «Tweede evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: 2009–2016»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 31 580, nr. 7.

Financiën (2018c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IX) voor het jaar 2019; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 IX, nr. 2. Den Haag: Sdu.



Financiën (2018d). *22e halfjaarsrapportage Belastingdienst*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 438. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019.

Financiën (2018e). *Jaarplan 2019 Belastingdienst*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 439. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019.

Jungmann, N., T. Madern, R. van Geuns & A. Moerman (2018). *Knellende schuldenwetgeving*. Bijlage bij Kamerstuk 24 515, nr. 449. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019.

Nationale ombudsman (2019). *Invorderen vanuit het burgerperspectief; Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid*. Den Haag: Nationale ombudsman. Rapportnummer: 2019/005.

RVS (2017). *Eenvoud loont; Oplossingen om schulden te voorkomen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

SZW (2018a). *Beleidsdoorlichting Artikel 10 Tegemoetkoming ouders*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 30982 nr. 46.

SZW (2018b). *Brede schuldenaanpak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 24 515, nr. 431. Den Haag: Sdu.

SZW (2018c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2019; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 XV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

SZW (2019). *Voortgang implementatie Wet vereenvoudiging beslagvrije voet en Verbreding beslagregister*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 24 515, nr. 468. Den Haag: Sdu.

Tempelman, C., A. Houkes & J. Prins (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. Amsterdam: SEO economisch onderzoek. SEO-rapport nr. 2011-31. Bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 342. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012.



VWS (2018). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2019; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 XVI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

WRR (2017). *Weten is nog geen doen; Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. Den Haag: WRR.

Wet- en regelgeving

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Wet van 23 juni 2005 tot harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen.

Leidraad Invordering 2008.



Bijlage 3

Noten

1. Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (hoofdstuk 1).
2. Huurtoeslag: € 4,06 miljard (BZK, 2018); kinderopvangtoeslag: € 3,26 miljard (SZW, 2018c); kindgebonden budget: € 2,15 miljard (SZW, 2018c); zorgtoeslag: € 5,01 miljard (VWS, 2018).
3. Voor het bedrag dat iemand aan de Belastingdienst verschuldigd is vanwege te veel ontvangen toeslagen, wordt in de van toepassing zijnde wet- en regelgeving zowel het woord 'toeslagschuld' als 'terugvordering' gebruikt. De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), waarin onder meer de bevoegdheden worden beschreven die de Belastingdienst heeft om een teruggevorderde toeslag in te vorderen, spreekt van 'terugvorderingen'. De Leidraad Invordering 2008 gebruikt het woord 'toeslagschuld'. Zie ook https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/prive/contact/andere_onderwerpen/belastingdienst_landelijk_incasso_centrum (geraadpleegd 15 maart 2019).
4. Voor mensen die deelnemen aan een minnelijk of wettelijk schuldhulpverleningstraject, gelden specifieke, op de persoonlijke situatie toegesneden afspraken. Voor hen geldt vaak een persoonlijke betalingsregeling en vaak is na afloop van dit traject maar een deel van de terugvordering terugbetaald. De rest van de terugvordering is dan 'oninbaar'. De Belastingdienst gaat over tot verrekening met andere toeslagen of andere tegoeden bij de Belastingdienst als betaling van de terugvordering uitblijft, of als er een restschuld blijft staan. Deze verrekening vindt niet plaats in geval van: a) insolventie (faillissement), b) bij een onlangs vastgesteld inkomen onder de BVV (beslagvrije voet) na aanvraag uitstelregeling, c) één jaar lang na een bestandscorrectie/herstel, d) wanneer er een ingediend verzoek om uitstel/ verzoek om persoonlijke betalingsregeling is ingediend, e) wanneer er een bezwaar is ingediend en f) de groep alleenstaande ouders die recht hebben op de component 'alleenstaande ouder-kop' (ALO-KOP) in de toekenning Kindgebonden budget en die een inkomen hebben op of onder de bijstandsnorm.
5. De Belastingdienst heeft eind 2017 berekend dat het niet-gebruik van het kindgebonden budget ongeveer 12% is (SZW, 2018a). In eerder onderzoek is het niet-gebruik van de zorgtoeslag geschat op 17% en niet-gebruik van de huurtoeslag op 18% (Tempelman et al, 2011).
6. We hebben deze berekeningen ook uitgevoerd met het verzamelmaandinkomen in plaats van met het nettomaandinkomen. De uitkomsten van deze berekeningen wijken



niet substantieel af en leiden tot dezelfde conclusies. Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 3.6.5).

7.

| Jaar | Huurtoeslag | Kindgebonden budget | Kinderopvang toeslag | Zorgtoeslag |
|------|-------------|---------------------|----------------------|-------------|
| 2012 | € 2.128 | € 1.146 | € 4.921 | € 846 |
| 2013 | € 2.242 | € 1.177 | € 4.368 | € 1.014 |
| 2014 | € 2.388 | € 1.187 | € 4.252 | € 825 |
| 2015 | € 2.515 | € 2.432 | € 4.144 | € 909 |
| 2016 | € 2.591 | € 2.561 | € 4.474 | € 960 |
| 2017 | € 2.760 | € 2.683 | € 4.847 | € 1.014 |
| 2018 | € 2.788 | € 2.779 | € 4.991 | € 1.080 |

Bron: Opgave Belastingdienst; stand per 13 november 2018. De cijfers over 2018 zijn gebaseerd op de opgaven van aanvragers, die nog kunnen wijzigen als gevolg van het definitief vaststellen van het recht. Voor 2017 is meer dan 75% van de beschikkingen definitief vastgesteld. Voor 2016 en eerdere jaren zijn vrijwel alle beschikkingen en onderliggende gegevens definitief.

8. We beschrijven hier de mediaan, omdat de variabele 'relatieve hoogte van de terugvordering' scheef verdeeld is. Er zijn huishoudens die veel relatief hogere terugvorderingen hebben dan de meeste andere huishoudens. Omdat de gemiddelde waarde gevoelig is voor deze scheve verdeling rapporteren we naast het gemiddelde ook de mediaan. De mediaan geeft de hoogte van de middelste waarde van een variabele aan, waarbij de helft van de huishoudens onder en de andere helft van de huishoudens boven deze waarde liggen. Bij een scheve verdeling kan de mediaan een betere indicator zijn van, in dit geval, hoe hoog de typische relatieve terugvordering is omdat huishoudens met een extreem lage of extreem hoge relatieve terugvordering minder invloed op de mediaan hebben dan op het gemiddelde.
9. Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 3.2).
10. De piek bij 6 weken kan te maken hebben met het aflopen van de eerste terugbetaaltermijn van terugvorderingen na die periode. Mogelijk wachten mensen met terugbetalen tot de uiterste betaaldatum. Of reageren ze snel op de betalingsherinnering die na 6 weken wordt verstuurd als een terugvordering nog niet voldaan is.
11. Voor de helft van de huishoudens duurt de gemiddelde periode van toeslagschuld 7 weken (mediaan is 6,5). Gemiddeld voor alle huishoudens duren de gemiddelde perioden van toeslagschuld 29 weken (gemiddelde is 29 weken). Het verschil tussen de mediaan en het gemiddelde wordt veroorzaakt door de scheve verdeling van de gemiddelde duur van perioden van toeslagschuld van huishoudens. Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 2.9).



12. De berekening van de duur van de periode van toeslagschuld van huishoudens is gebaseerd op de doorlooptijden van de verschillende terugvorderingen binnen een huishouden. We hebben daarbij geen rekening gehouden met een eventueel 'uitstel bezwaar': het uitstel van betaling dat de Belastingdienst verleent als de toelagontvanger bezwaar maakt tegen de terugvordering die hem is opgelegd. Bij een 'uitstel bezwaar' wordt de betaalverplichting opgeschort. Nadere analyse heeft laten zien dat als de gevallen met 'uitstel bezwaar' buiten onze analyse worden gehouden, de gemiddelde doorlooptijd van terugvorderingen ongeveer 2 weken korter is voor de huurtoeslag en voor de andere 3 toeslagen ongeveer 1 week korter. Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 3.12).
13. We hebben voor elk kenmerk ook de mediaan berekend. Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 3.10).
14. De meeste huishoudens met een inkomen minder dan het minimum doen ook lang over het afbetalen van toeslagschulden. Voor de helft van de huishoudens duurt hun gemiddelde periode van toeslagschuld 7,4 weken. Voor de andere inkomensgroepen ligt de mediaan lager. Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 3.10).
15. Meerpersoonshuishoudens zijn huishoudens waarvoor geldt dat er meer volwassenen geregistreerd staan op het adres waarop de toeslag is aangevraagd dan de aanvrager samen met een eventuele partner. In de methodologische bijlage bij dit rapport op www.rekenkamer.nl is dit verder toegelicht.
16. We hebben voor elk kenmerk ook de mediaan berekend. Zie de bijlage bij ons rapport op www.rekenkamer.nl (§ 3.10).
17. In de bijlage bij dit rapport, te vinden op www.rekenkamer.nl, is een uitsplitsing opgenomen naar toeslagsoort.
18. <https://over-ons.belastingdienst.nl/themas/organisatie-belastingdiensttoeslagen/factsheet-organisatie-belastingdiensttoeslagen/> geraadpleegd 1 april 2019.
19. De meeste informatie in de tweede evaluatie Awir (Financiën, 2017b) betreft definitieve terugvorderingen, maar § 5.3.1 gaat ook in op terugvorderingen in de voorschotfase.
20. Zie de bijlage bij dit rapport op www.rekenkamer.nl, hoofdstuk 5.
21. De mediaan van het aantal terugvorderingen per huishouden is 1, van het aantal bijstellingen 0.
22. Het aantal bijstellingen (verlagingen van het toeslagrecht zonder terugvordering) staat wel vast en zal voor het jaar 2017 dus niet meer veranderen.
23. Omdat 2017 nog niet geheel definitief is, zal het uiteindelijke cijfer hoger liggen.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Tetra Images/HH

Den Haag, juni 2019

