

RAPPORTAGE

TOESLAGEN EN DOENVERMOGEN

ALTERNATIEVEN VOOR HET TOESLAGSTELSEL
GETOETST VANUIT BURGERPERSPECTIEF

D&B

Dijksterhuis & van Baaren
Ministerie van Financiën

Nijmegen • November 2020

COLOFON

Rapportage doenvermogen
November 2020

OPDRACHTGEVER:

Ministerie van Financiën:
Rob Klaassen
Janneke Toussaint
Dörthe Kunkel
Job Harms

Belastingdienst/Toeslagen
Lili Chu
Anna van der Schors

OPDRACHTNEMER:

Kaj Bots
Leonie Venhoeven
Eva Freling

info@dbgedrag.nl
www.dbgedrag.nl



INHOUDSOPGAVE

4 HOOFDSTUK 1 INLEIDING

11 HOOFDSTUK 2 THEORETISCH KADER

18 HOOFDSTUK 3 HET HUIDIGE TOESLAGENSTELSEL

22 HOOFDSTUK 4 HUURTOESLAG

- 23 4 Huurtoeslag
- 26 4.1 Rechtstreeks uitbetalen van huurtoeslag aan verhuurder
- 35 4.2 T-2 met vangnet bij Belastingdienst
- 49 4.3 T-2 met vangnet geheel gedecentraliseerd bij gemeenten
- 64 4.4 Inkomenshuren in de corporatiesector
- 76 4.5 Balansverkortingsverhuurderheffing – huurverlaging – huurtoeslag, met huurtoeslag op basis genormeerde huur

84 HOOFDSTUK 5 ZORGTOESLAG

- 85 5 Zorgtoeslag
- 87 5.1 Afschaffen zorgtoeslag met compensatie door het verlagen van de nominale premie
- 96 5.2 Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door een generieke inkomensafhankelijke aanvulling uitgekeerd via een uitkeringsinstantie
- 5.3 Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door een generieke inkomensafhankelijke aanvulling uitgekeerd via een inkomensafhankelijke uitkeerbare heffingskorting

166 HOOFDSTUK 6 KINDGEBONDEN BUDGET

- 117 6 Kindgebonden budget
- 119 6.1 Integrale kindregeling: de kinderbijslag aangevuld met een inkomensafhankelijk deel in het SUWI-domein (uitgevoerd door SVB)

131 HOOFDSTUK 7 KINDEROPVANGTOESLAG

- 132 7 Kinderopvangtoeslag
- 136 7.1 Toegangsrecht van 4 dagen 0-4 jaar en 4 dagdelen 4-12 jaar
- 152 7.2 100% vergoeding via publieke uitvoerder
- 166 7.3 Versoepelen grondslagen

175 HOOFDSTUK 8 COMBINATIE VAN TOESLAGEN

- 176 8 Combinatie van toeslagen
- 177 8.1 Integrale vereenvoudiging voor belastingen en toeslagen
- 186 8.2 Basisbehoeftevoetoeslag
- 195 8.3 Inkomensaanvulling als uitkeerbare heffingskorting

208 REFERENTIELIJST

210 BIJLAGEN

INTERACTIEF DOCUMENT

klik op de paginanummering om naar de hoofdstukken te gaan

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

INLEIDING

AANLEIDING

Het ministerie van Financiën onderzoekt momenteel de mogelijkheden om het toeslagenstelsel, dat bestaat uit zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget, te verbeteren. Het huidige toeslagenstelsel vergt veel van het doenvermogen van burgers. Door de opzet van het systeem dat werkt met voorschotten en een jaarlijkse eindafrekening kunnen burgers te maken krijgen met terugvorderingen en zo in de problemen komen.

In eerste instantie heeft het ministerie de mogelijkheden voor een alternatief toeslagenstelsel verkend. Acht werkgroepen met ambtenaren van verschillende ministeries schetsten hun ideeën ten behoeve van een alternatief stelsel en beschreven verschillende mogelijke maatregelen. Sommige maatregelen hebben betrekking op één specifieke toeslag, andere zijn van toepassing op alle toeslagen.

Bij de ontwikkeling van deze alternatieve maatregelen hecht het ministerie belang aan het burgerperspectief en heeft daarbij speciaal aandacht voor het doenvermogen van burgers. Met het huidige onderzoek wil het ministerie verkennen in hoeverre de alternatieve maatregelen doenlijk zijn voor de burger en met welke gedragsaspecten rekening moet worden gehouden bij de verdere uitwerking. In totaal hebben we vijftien maatregelen onderzocht.

VISIE OP DOENVERMOGEN

In het rapport ‘Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid’ pleit de WRR voor beleid op basis van gedragskennis [1]. Dit betreft beleid dat niet alleen aansluit op het kennisvermogen van mensen, maar ook op het doenvermogen. Die aansluiting mist nu vaak en hierdoor mislukken pogingen om gedrag te sturen door middel van beleid regelmatig. We gaan er vaak ten onrechte vanuit dat juiste kennis automatisch leidt tot actie. Maar: weten is nog geen doen. Zelfs wanneer burgers weten welke wijzigingen in hun situatie relevant zijn voor hun toeslag(en) en dat ze deze wijzigingen moeten doorgeven aan de Belastingdienst, kunnen factoren als stress of een ingewikkeld digitaal systeem er bijvoorbeeld voor zorgen dat ze wijzigingen toch niet tijdig doorgeven. Dit kan grote financiële consequenties hebben voor burgers.

Effectief beleid is beleid dat rekening houdt met de aard van menselijk gedrag en de diverse factoren die gedrag beïnvloeden. Dit onderzoek heeft tot doel om een zo goed mogelijke indicatie te krijgen van de “doenlijkheid” van de verschillende maatregelen die een mogelijk alternatief vormen voor het huidige toeslagenstelsel.

De doenlijkheid van een maatregel hangt samen met een aantal factoren: of de maatregel (eenvoudig) te begrijpen is, hoeveel (ingewikkelde) acties de maatregel vergt van burgers, in hoeverre deze acties samenvallen met stressvolle situaties en omstandigheden, in hoeverre vergissingen eenvoudig hersteld

kunnen worden, en in hoeverre de maatregel weerstand en gevoelens van onrechtvaardigheid oproept. Om de doenlijkheid van elke maatregel goed in kaart te brengen, keken we daarom naar verschillende onderliggende componenten:

Acties

- Hoeveel acties moeten de burgers nemen?
- Hoeveel tijd en moeite kosten deze acties?
- Is eventuele gevraagde informatie makkelijk te achterhalen?
- Welke acties moet de burger nemen om deze informatie te achterhalen?
- Vragen de acties veel berekeningen en afwegingen? Of kunnen burgers ze uitvoeren op de automatische piloot?
- Moet de burger bepaald gedrag langere tijd volhouden?
- Met hoeveel partijen hebben burgers te maken?
- Vallen de acties samen met stressvolle situaties en omstandigheden die doenvermogen kunnen reduceren? Denk aan armoede, schulden, ziekte, scheiding, ontslag, verlies van dierbare, immigratie.
- Welke psychologische mechanismen hebben mogelijk invloed op of burgers de acties (correct) uitvoeren of niet?

Begrijpelijkheid

- Hoe begrijpelijk vinden burgers de maatregel?
- Hoe begrijpelijk vinden burgers de acties die bij de maatregel horen?

- Hoe voorspelbaar is de uitkomst van de maatregel voor burgers?
- Hoe rechtvaardig vinden burgers de maatregel?

Consequenties

- Als burgers geen actie ondernemen, wat zijn dan de gevolgen en kunnen ze deze herstellen?
- Als burgers fouten maken, wat zijn dan de gevolgen en kunnen ze deze herstellen?
- Welk effect heeft de maatregel op niet-gebruik van de toeslag?
- Hebben burgers met specifieke kenmerken meer kans op (hoge) terugvorderingen?
- Hebben burgers in specifieke situaties meer kans op (hoge) terugvorderingen?

FOCUS VAN HET ONDERZOEK

In dit onderzoek richtten we ons alleen op de doenlijkheid van de individuele maatregelen (zie bovenstaande componenten van doenlijkheid). Andere aspecten zoals financiële consequenties voor burgers of de investering vanuit de maatschappij waren niet de focus van dit onderzoek.

Daarnaast onderzochten we de maatregelen alsof ze al ingevoerd waren. We hebben ons niet actief gericht op de overgangperiode

van het huidige stelsel naar een nieuw stelsel. Bij enkele maatregelen kwamen wel aandachtspunten naar voren over deze overgangssituatie. Deze aandachtspunten namen we op in de rapportage. Wanneer er daadwerkelijk een nieuw stelsel wordt ingevoerd, adviseren we om specifiek naar deze overgangssituatie te kijken om problemen te voorkomen.

Tot slot is het zeer moeilijk om te voorspellen hoe burgers zich daadwerkelijk gaan gedragen. Burgers kunnen vaak moeilijk inschatten wat zij en anderen doen als ze daadwerkelijk in de geschetste situatie zitten. Burgers naar hun gedragsintentie vragen, levert dan ook meestal geen betrouwbare informatie op vanwege de intention-behavior gap [2]. Dit onderzoek geeft daarom geen antwoord op de vraag wat burgers daadwerkelijk gaan doen als een maatregel wordt ingevoerd. Het geeft wel inzicht in de verschillende reacties die burgers op de maatregel kunnen hebben en geeft dus een indicatie van het mogelijke gedrag van burgers.

ONDERZOEKSOPZET

We zetten verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden in om het doenvermogen van de maatregelen in kaart te brengen. We beschrijven ze hieronder.

Telefonische interviews met burgers

We hielden individuele interviews met burgers waarin we hen de maatregelen voorlegden aan de hand van afbeeldingen.

In totaal interviewde we 48 burgers. We namen met hen de volledige hypothetische burgerreizen door en stelden vragen over verschillende aspecten van doenvermogen. Bij de werving van burgerrespondenten zorgden we voor een zo goed mogelijke spreiding op voor toeslagen belangrijke burgerkenmerken. Namelijk: aard en regelmatigheid van het inkomen, zelfstandig ondernemerschap, (veranderingen in) woonsituatie en samenstelling van het huishouden. In [Bijlage 1](#) staat per maatregel een overzicht van de geïnterviewde burgers en hun kenmerken.

Focusgroepen met professionals

Daarnaast hielden we digitale focusgroepen met professionals. Aan de hand van de focusgroepen kregen we inzicht in de visie van professionals op het doenvermogen van de maatregelen. Vooraf aan de focusgroep lieten we hen per maatregel een vragenlijst invullen. Op die manier gaven professionals vooraf aan de focusgroep al antwoorden op de vragen. Dit deden we om hen meer tijd te geven om over de antwoorden na te denken en zodat zij eerst hun eigen mening formuleerden voordat we de maatregel in de groep bespraken.

De professionals die deelnamen aan het onderzoek waren mensen die direct te maken hebben met burgers en het aanvragen, wijzigen of oplossen van problemen met toeslagen. Namelijk: medewerkers van gemeenten, Belastingdienst, schuldhulpverleners, vrijwilligers van de thuisadministratie, sociale raadsliden en medewerkers van organisaties die veel met zelfstandigen werken.

Expert view op gedrag

Tot slot hebben de gedragswetenschappers die dit onderzoek uitvoerden zelf de maatregelen en de daarbij horende burgerreizen geanalyseerd vanuit een gedragsperspectief. Wat zijn vanuit de gedragswetenschap mogelijke succes- en knelfactoren voor burgers om het gedrag uit te (kunnen) voeren? Welke belangrijke gedragsaspecten zien we in de burgerreizen? Uiteraard is een dergelijke analyse maatwerk; daarom hebben we elke maatregel apart geanalyseerd.

AANDACHTSPUNTEN

Dit onderzoek levert een waardevolle eerste indicatie van de doenlijkheid van de maatregelen op. Het onderzoek heeft echter ook een aantal aandachtspunten die we hieronder bespreken. Bij het lezen van de maatregelen is het belangrijk om deze aandachtspunten in het achterhoofd te houden.

Selectie maatregelen

Het ministerie werkte veel verschillende maatregelen uit, die we niet allemaal konden voorleggen aan burgers en professionals binnen dit onderzoek. We maakten samen een selectie van de te onderzoeken maatregelen. We gebruikten verschillende criteria om de te onderzoeken maatregelen te selecteren. Zo werkte het ministerie van sommige maatregelen meerdere varianten uit, waarvan we één variant onderzochten in het huidige onderzoek. Daarnaast was er op basis van eerder onderzoek al informatie

beschikbaar over sommige maatregelen. Deze maatregelen lieten we in het huidige onderzoek buiten beschouwing.

Individuele toetsing van de maatregelen

We hebben de maatregelen in het onderzoek geïsoleerd voorgelegd; het was niet mogelijk of wenselijk om ze te presenteren in de context van een volledig (nieuw) toeslagenstelsel. Daardoor zijn de beoordelingen niet zonder meer vergelijkbaar. Immers: sommige maatregelen betreffen een klein aspect van het stelsel, andere grote delen en weer andere een geheel nieuw stelsel. De daadwerkelijke doenlijkheid van een maatregel hangt bovendien af van het volledige stelsel waarvan de maatregel een onderdeel is. We adviseren daarom om in een later stadium nogmaals de doenlijkheid van maatregelen binnen een volledig stelsel te toetsen.

Resultaten zijn indicatief

We interviewden in dit onderzoek enkele burgers per maatregel. Dit geeft een eerste indicatie van de doenlijkheid, maar is onvoldoende om harde conclusies te trekken over de doenlijkheid van maatregelen onder de volledige populatie van toeslaggerechtigden. We adviseren daarom om in een later stadium uitgebreider onderzoek te doen waarin meer burgers bevestigd worden.

De selectie van burgers voor de interviews, vond daarnaast plaats via een korte digitale vragenlijst. Deze methode heeft als beperking dat er waarschijnlijk geen laaggeletterde of niet-digitaal vaardige burgers geselecteerd zijn. Dit zijn juist risicogroepen waarvoor het

toeslagenstelsel minder doenlijk kan zijn. We adviseren daarom om in een later stadium deze groepen te betrekken bij het nader bepalen van de doenlijkheid van de maatregelen. Daarnaast geeft dit onderzoek een eerste indicatie van hoe burgers denken zich bij bepaalde maatregelen te zullen gedragen. Op basis van dit onderzoek valt niet te concluderen wat burgers daadwerkelijk gaan doen als de maatregelen worden ingevoerd. Het geeft wel inzicht in de verschillende reacties die burgers op de maatregelen kunnen hebben en geeft dus een indicatie van het mogelijke gedrag van burgers. Verder onderzoek is nodig om de daadwerkelijke gedragseffecten van de maatregelen te bepalen.

Concretisering van de maatregelen

De mate waarin de maatregelen concreet waren uitgewerkt verschilde. Burgers en professionals konden zich daardoor niet in alle maatregelen even makkelijk inleven. We kunnen bij sommige maatregelen daarom minder zeggen over de doenlijkheid dan bij andere. Antwoorden zijn daardoor niet definitief, maar indicatief. Bovendien hangt de doenlijkheid van maatregelen af van de concrete uitwerking van de maatregel. Hoe begrijpelijk is de digitale omgeving waarin burgers hun acties moeten uitvoeren bijvoorbeeld? Of snappen burgers wat er in een brief staat en wat zij na het ontvangen van de brief moeten doen? In dit onderzoek hebben we nog geen concreet uitgewerkte conceptonderdelen van de burgerreis voorgelegd aan burgers. We adviseren om in een later stadium een conceptontwerp te maken van de burgerreis en deze te toetsen bij burgers.

Directe bevraging van de aspecten van doenlijkheid

We vroegen burgers en professionals in de interviews en focusgroepen direct naar verschillende aspecten van doenlijkheid. Hoe eerlijk vinden burgers het bijvoorbeeld dat een toeslag niet meer afhangt van het inkomen? Direct naar dergelijke aspecten vragen heeft een aantal gevolgen voor de antwoorden. Ten eerste geven burgers op dergelijke vragen hun eerste gevoel als antwoord. Het is mogelijk dat zij een ander antwoord geven als ze er langer over nadenken of het onderwerp met vrienden en familie bespreken. Ten tweede dwingen de directe vragen burgers om na te denken over een specifiek aspect, terwijl ze bij invoering van de maatregel mogelijk geen aandacht voor dit aspect zouden hebben. Ten derde vergelijken burgers de maatregel met het systeem waarmee ze op dit moment zelf te maken hebben. Als een maatregel een aantal jaar is ingevoerd, is dat de nieuwe situatie waar burgers aan gewend raken.

Geen communicatie over inkomenseffecten van maatregelen

Omwille van de focus op doenvermogen en de onzekerheid over de uiteindelijke inkomenseffecten van maatregelen is in het onderzoek steeds gezegd dat de maatregelen inkomensneutraal zijn. In de praktijk zullen er echter wel inkomenseffecten zijn van de maatregelen. Deze inkomenseffecten hebben invloed op hoe burgers de maatregelen interpreteren en wat ze ervan vinden.

Interviewsetting niet representatief voor de toekomstige communicatie

In de interviews legden de interviewers de maatregelen voor aan de hand van een uitgebreide omschrijving met visuele ondersteuning. Deze setting is niet representatief voor de toekomstige communicatie en uitleg vanuit de overheid rondom de betreffende maatregelen. Mogelijk wordt de doenlijkheid van de maatregel daardoor overschat.

LEESWIJZER

Dit rapport bestaat uit 8 hoofdstukken. Hoofdstuk 2 geeft een kort theoretisch kader van de psychologie rondom het toeslagenstelsel. In hoofdstuk 3 bespreken we kort het huidige toeslagenstelsel en haar kenmerken en beperkingen. In hoofdstuk 4 tot en met 8 beschrijven we onze bevindingen bij de verschillende maatregelen. Ieder hoofdstuk start met een omschrijving van de betreffende toeslag in het huidige stelsel. Vervolgens bespreken we per maatregel verschillende aspecten van doenlijkheid. We verwijzen met de aanduiding ‘burger(s)’ naar bevindingen uit de telefonische interviews met burgers, met de aanduiding ‘professional(s)’ naar bevindingen uit de focusgroepen met professionals en met de aanduiding ‘de onderzoekers’ naar bevindingen op basis van onze expert view.

HOOFDSTUK 2

THEORETISCH KADER



THEORETISCH KADER

Het huidige toeslagenstelsel heeft soms onrealistische verwachtingen van burgers. Een stelsel dat beter aansluit bij het doenvermogen van burgers, houdt dan ook rekening met hoe menselijk gedrag tot stand komt [3]. Hieronder bespreken we verschillende gedragsfactoren die een rol kunnen spelen bij hoe burgers reageren op een toeslagenstelsel. Factoren waarmee in een alternatief stelsel rekening gehouden kan worden om negatieve consequenties voor burgers te verkleinen.

PSYCHOLOGISCHE WEERSTANDEN

Reactance

Burgers hebben een fundamentele behoefte aan autonomie [4]. Ze willen zelf beslissingen kunnen nemen en het gevoel hebben dat ze achter deze beslissingen staan. In het huidige stelsel wordt hun autonomie soms beperkt. De doelgroep van toeslagen bestaat zowel uit mensen met weinig financiële ruimte, voor wie toeslagen echt noodzakelijk zijn, als uit mensen met iets meer financiële ruimte [3]. Voor burgers voor wie toeslagen echt noodzakelijk zijn, zijn de acties die burgers moeten nemen om toeslagen te ontvangen niet geheel vrijwillig. Zo kan digitalisering bijvoorbeeld voelen als een inbreuk op de autonomie van burgers die niet digitaal vaardig zijn; zij ‘moeten’ nu alles regelen in een digitale omgeving [5]. Daarnaast is het door de complexiteit van het stelsel vaak lastig te bepalen voor burgers of ze achter de beslissingen staan die ze moeten nemen.

Als burgers zich beperkt voelen in hun autonomie, leidt dit tot weerstand die zich kan uiten in reactance (“dat bepaal ik zelf wel”). Burgers met hun hakken in het zand komen niet in beweging. In een alternatief toeslagenstelsel is het daarom belangrijk om burgers waar mogelijk keuzevrijheid te bieden. Het is wel belangrijk om dit binnen marges te doen. Te veel keuze leidt tot keuzestress (zie ook de paragraaf over **defaults**). Daarnaast is het belangrijk om een dwingende toon in communicatie te vermijden.

Scepticisme

Burgers hechten waarde aan zekerheid. Ze willen duidelijkheid over de consequenties van hun acties en zekerheid dat de actie die ze nemen de juiste is. In het huidige stelsel missen ze die zekerheid. Burgers ervaren de toeslagen als complex, wat het lastig maakt om te bepalen welke actie de juiste is. Daarbij worden toeslagen als een voorschot uitgekeerd, wat kan leiden tot terugvordering achteraf. Vooraf hebben burgers dus geen zekerheid over de (definitieve) hoogte van hun toeslag [3].

De complexiteit van het toeslagenstelsel en onzekerheid die burgers hierdoor ervaren, kan leiden tot niet-gebruik van toeslagen [6]. Daarnaast leidt het vermijden van onzekerheid (onzekerheidsaversie) tot weerstand die zich kan uiten in scepticisme (“ja, maar...”). Mede door onduidelijke communicatie, heeft bijvoorbeeld niet iedereen een positief beeld van de Belastingdienst en haar dienstverlening. Zo blijkt uit eerder onderzoek dat burgers het proces rondom toeslagen ervaren als onpersoonlijk en bureaucratisch [7]. Ook zijn sommige burgers

sceptisch ten aanzien van de competentie van de Belastingdienst: ‘Hebben zij het wel op orde?’ [8].

Onzekerheid en sceptische reacties houden burgers tegen om toeslag aan te vragen en in actie te komen. In een alternatief toeslagenstelsel is het daarom belangrijk dat handelingen voor burgers zo simpel mogelijk zijn, dat burgers weten wat ze moeten doen en dat ze snappen wat de consequenties van hun handelen zijn.

Self-efficacy

Een specifieke vorm van onzekerheid, is gebrek aan self-efficacy: twijfel over het eigen kunnen. Burgers missen soms het vertrouwen dat zij de acties die van hen verlangd worden in het huidige toeslagenstelsel (bijvoorbeeld: een accurate inschatting maken van hun inkomsten komend jaar) ook zelf kunnen uitvoeren. Zo heerst het gevoel dat meer tijd besteden aan het schatten, niet altijd een correctere uitkomst tot gevolg heeft [7]. Onzekerheid over of ze een actie kunnen uitvoeren kan ervoor zorgen dat burgers taken voor zich uitschuiven [3]. Twijfel over het eigen kunnen werkt uitstel en daarmee afstel van acties dus in de hand.

In een alternatief toeslagenstelsel is het daarom belangrijk om burgers het vertrouwen te geven dat zij de acties die van hen verlangd worden ook kunnen uitvoeren. Bijvoorbeeld door met een heldere boodschap en concreet geformuleerde acties duidelijk te maken wat precies de (stappen van de) acties zijn [9]. Daarnaast is het belangrijk om (laagdrempelige) hulp te bieden aan burgers die

het vertrouwen in hun eigen kunnen missen, om uitstel en daarmee afstel te voorkomen.

Inertia

Burgers zetten hun energie graag zo efficiënt mogelijk in. Ze houden van routine en hechten waarde aan de situatie zoals die nu is. In het huidige stelsel kunnen burgers maar weinig gedrag ‘routine’ maken. Het aanvragen van toeslagen is vaak een eenmalige actie, en het doorgeven van wijzigingen komt sporadisch voor. Zo gaven burgers bijvoorbeeld aan dat er geen standaard moment is om je gegevens te controleren [3]. Dit betekent dat de handelingen die burgers moeten vertonen ze telkens energie kosten.

Als burgers hun gedrag moeten veranderen, leidt dit tot weerstand die zich kan uiten in inertia (“ik wil best, maar het lukt nu niet”). Zelfs als ze best in actie willen komen, lukt het burgers toch niet om de actie die van ze verwacht wordt te vertonen. Actie kost namelijk moeite en energie, waar we die het liefste besparen. Zo blijkt uit eerder onderzoek bijvoorbeeld dat burgers de gegevens die de Belastingdienst standaard voor hen invult vaak vertrouwen en niet meer wijzigen. Ook niet als ze daardoor voordelen mislopen [10]. Daarnaast moeten burgers zich herinneren dat ze actie moeten nemen (bijvoorbeeld een wijziging moeten doorgeven) op het moment dat ze die actie ook daadwerkelijk kunnen uitvoeren.

Als burgers niet in actie komen, kan dat voor negatieve consequenties zorgen. In een alternatief toeslagenstelsel is het daarom belangrijk dat gewenste handelingen zo makkelijk mogelijk

uit te voeren zijn. Daarnaast zullen burgers nog steeds af en toe vergeten om in actie te komen. Het is daarom belangrijk dat ze herinnerd worden aan belangrijke actie-momenten en dat de consequenties van ‘een keer vergeten’ in verhouding zijn.

Gewoontegedrag

Gewoontegedrag of gedrag dat burgers automatisch vertonen kost minder moeite. Dit heeft daarmee het voordeel dat de kans dat burgers het gedrag vertonen groot is; het kost meer moeite om gewoontegedrag te stoppen dan om het door te zetten [11]. Het nadeel is daarmee wel dat gedrag dat eenmaal gewoonte is, lastig te veranderen is. Ook wordt gewoontegedrag vaak uitgevoerd op de automatische piloot [12]. Burgers die gedrag uit gewoonte uitvoeren, zijn minder oplettend en zien kleine wijzigingen makkelijker over het hoofd. In een alternatief toeslagenstelsel is het daarom belangrijk om, als dergelijke routines eenmaal bestaan, eventuele wijzigingen duidelijk te laten opvallen.

Default

Dat veranderen lastig is, is een van de redenen dat burgers geneigd zijn de status quo te behouden en (bewust of onbewust) mee te gaan met een ‘aangevinkte’ standaardoptie. Het aanpassen van deze standaardoptie kost namelijk (mentale) moeite [3]. Het gedrag dat de standaard is, wordt daarom vaker vertoont [13]. In een alternatief toeslagenstelsel is het daarom belangrijk om het gewenste gedrag de standaard te maken (opt-out) in plaats van een bewuste keuze die burgers actief moeten maken (opt-in).

PSYCHOLOGISCHE MECHANISMEN

Cognitieve schaarste

Het toeslagenstelsel is zo ingericht dat inzicht in de actuele gegevens van burgers cruciaal is om een terugvordering te voorkomen. De Belastingdienst/Toeslagen heeft dat inzicht niet tijdig, en daarom ligt de verantwoordelijkheid voor het actueel houden van hun gegevens bij burgers zelf. Het is echter de vraag of er niet teveel van hen verwacht wordt en burgers deze verantwoordelijkheid daadwerkelijk (kunnen) nemen. Burgers hebben namelijk maar beperkte cognitieve capaciteit, en moeten die verdelen over alles wat er in hun leven speelt. Toeslagen staan daarbij waarschijnlijk niet bovenaan hun prioriteitenlijstje [3]. Door de verminderde cognitieve capaciteit komt de focus te liggen op de korte termijn, wordt zelfcontrole beperkt en worden handelingen die simpel lijken, extra belastend [14]. Denk aan het begrijpen van instructies, het zoeken van aanvullende informatie, of het doorgeven van een wijziging.

Cognitieve schaarste bij een laag inkomen

De centrale doelgroep van het toeslagenstelsel is de groep burgers met een laag inkomen die toeslagen nodig heeft om rond te komen. Burgers met een laag inkomen hebben vaker te maken met ontslag, flexibel werk of seizoensarbeid. Deze financiële instabiliteit gaat vaak samen met armoede en/of het opbouwen van schulden [3]. Dergelijke financiële stress zorgt voor een verminderde cognitieve capaciteit, en daarmee een focus op de (financiële) problemen die nu spelen. Een rekening die vandaag betaald moet worden kan er

dus voor zorgen dat iemand vergeet belangrijke wijzigingen door te geven die een terugvordering in de toekomst voorkomen [3].

Cognitieve schaarste bij ouders

Ouders ervaren in veel gevallen cognitieve schaarste én schaarste in tijd [14]. Zo geven zij aan weinig tijd te hebben om zich te oriënteren op KOT of om zaken tot op de bodem uit te zoeken. Andere zaken, zoals tijd en aandacht voor de kinderen zelf, gaan voor [8].

Cognitieve schaarste bij levensgebeurtenissen

Zeker op het moment dat er grote wijzigingen in de situatie van burgers plaatsvinden, zullen zij beperkte cognitieve capaciteit beschikbaar hebben. Stress door levensgebeurtenissen zoals ziekte, een overlijden in de directe omgeving, scheiding, wisselende inkomsten, ontslag of faillissement en financiële problemen, leiden ertoe dat burgers minder rationeel kunnen handelen [3]. Stress zorgt er namelijk voor dat we (tijdelijk) minder hersencapaciteit hebben [15]. Maar juist een ingrijpende levensgebeurtenis maakt de kans groot dat het nodig is om in actie te komen om een latere terugvordering van toeslagen te voorkomen.

Als burgers door cognitieve schaarste de stap niet zetten om in actie te komen kan dat voor negatieve consequenties zorgen. In een alternatief toeslagenstelsel is het daarom belangrijk dat gewenste handelingen zo makkelijk mogelijk uit te voeren zijn en weinig mentale capaciteit vragen van burgers. Daarnaast is het belangrijk dat zo min mogelijk actie wordt verlangd van burgers

op het moment dat zij door hun situatie of levensgebeurtenissen cognitieve capaciteit missen, en dat burgers hulp ontvangen bij het uitvoeren van acties op het moment dat hun cognitieve capaciteit beperkt is.

Agency

Het huidige toeslagenstelsel legt veel verantwoordelijkheid bij de burger, wat de doenlijkheid van het stelsel beperkt. Een oplossing zou zijn om alle verantwoordelijkheid bij de burger weg te halen, zodat hij ook geen fouten meer kan maken. Volgens de agency theorie is deze situatie echter ook niet wenselijk.

De agency theorie richt zich op de situatie waarin een een persoon of organisatie (de agent) de bevoegdheid heeft beslissingen te nemen namens een andere persoon of organisatie (de principaal) [16]. In het toeslagenstelsel zou dat dus betekenen dat de Belastingdienst (of een andere overheidsorganisatie) beslissingen neemt namens of voor de burger die de toeslag ontvangt. Volgens de theorie kan deze situatie zorgen voor onwenselijke situaties, omdat de agent snel de neiging zal hebben om niet alleen rekening te houden met het belang van de principaal bij het maken van keuzes en uitvoeren van taken voor die principaal, maar ook het eigen belang mee te nemen [17]. Daarnaast neem je naast verantwoordelijkheid, ook zelfredzaamheid bij burgers weg door ze alle acties uit handen te nemen. Burgers leren niet meer hoe zelf actie te ondernemen, wat hun persoonlijke doenlijkvermogen vermindert.

Hoewel het doenlijker is voor burgers als zij zelf geen beslissingen of acties meer hoeven nemen, is ook deze situatie dus niet het meest wenselijk. ‘Een slim systeem ontslaat mensen niet van hun eigen verantwoordelijkheid en neemt ook het stuur niet van ze over, maar zorgt wel voor voldoende kreukelzones en vangrails, zodat niet elke fout meteen noodlottig afloopt’ [1].

In een alternatief toeslagenstelsel is het daarom belangrijk om burgers verantwoordelijkheid en keuze te blijven geven waar dit relevant is, maar er tegelijkertijd voor te zorgen dat de consequenties van ‘verkeerde’ keuzes en inactie in verhouding zijn.

Verliesaversie

Burgers ontvangen in het huidige toeslagensysteem een voorschot op basis van een schatting van hun gegevens. Als deze schatting niet accuraat was, krijgen ze aan het eind van het jaar een terugvordering. Het is goed mogelijk dat burgers het voorschot gedurende het jaar als referentiepunt gaan zien. Ze tellen het voorschotbedrag bij hun andere inkomsten op om rond te komen. Als dat zo is, is de kans groot dat ze een nabetaling aan het eind van het jaar als ‘winst’ ervaren en een terugbetaling als ‘verlies’ [3].

Verlies weegt zwaarder voor burgers dan winst. Ze doen dan ook meer moeite om een verliesbedrag te voorkomen, dan ze zouden doen om eenzelfde winstbedrag te bereiken [18]. Verliesaversie kan daarmee ook een rol spelen voor burgers die verwachten maar een klein toeslagbedrag te gaan ontvangen [3]. Als ze het gevoel hebben dat het complex is en veel moeite kost om de toeslag aan te vragen,

hebben ze die moeite er mogelijk niet voor over om een ‘kleine’ winst te bereiken. Zeker niet als en ze het risico op terugvordering (en daarmee verlies) achteraf te groot inschatten [19][20].

Verliesaversie kan dus invloed hebben op het niet-gebruik van toeslagen in het huidige systeem. In een alternatief toeslagenstelsel is het daarom belangrijk dat de kans op verlies zo klein mogelijk is voor burgers die recht hebben op toeslag.

Labeling van toeslagen

In het huidige systeem zijn toeslagen ‘gelabeld’. De naamgeving van de toeslag verwijst naar de uitgave waarvoor de toeslag bedoeld is (bijvoorbeeld: huurtoeslag om de huur te betalen). Het idee hierachter is dat het label burgers helpt hun inkomsten mentaal op te splitsen tot inkomsten voor verschillende specifieke lasten (mentaal boekhouden), en de toeslag hierdoor ook daadwerkelijk besteden aan waar hij voor bedoeld is.

Recent onderzoek naar kinderbijslag en het kindgebonden budget suggereert dat labelen niet zo’n direct effect op uitgave van de toeslag heeft. Ouders voor wie de toeslag ‘kindertoeslag’ heette, gaven dit geld niet vaker uit aan uitgaven voor de kinderen dan ouders voor wie de toeslag een algemeen label had. Wel zorgde het label ‘kindertoeslag’ ervoor dat ouders meer geld spaarden voor algemene uitgaven. Mogelijk motiveert dit label ouders dus wel sterker om keuzes te maken die gericht zijn op de langere termijn, dan een algemeen label doet [6].

Naar het effect dat labelen heeft op de uitgaven van toeslagen is meer onderzoek nodig voordat duidelijke conclusies getrokken kunnen worden. Op basis van het onderzoek dat is gedaan, lijkt de conclusie dat labelen geen effect heeft in ieder geval voorbarig. In een alternatief toeslagenstelsel is het daarom belangrijk om rekening te houden met het effect dat een label (of juist het ontbreken daarvan) heeft op de uitgaven die burgers met het ontvangen bedrag doen.

HOOFDSTUK 3

HET HUIDIGE TOESLAGENSTELSEL



HET HUIDIGE TOESLAGENSTELSEL

Het huidige toeslagenstelsel biedt burgers inkomensondersteuning. Het stelsel bestaat uit een viertal toeslagen: de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. In het toeslagenstelsel gaat jaarlijks bijna € 13 miljard om. Het bereik van de toeslagen is in de afgelopen jaren toegenomen tot 7,5 miljoen toeslagen voor ruim 5 miljoen huishoudens [3].

De vier toeslagen hebben in de huidige vorm als uitgangspunt dat de hoogte van de toeslag in enige mate samenhangt met de hoogte van de uitgaven en de draagkracht van het huishouden. Zijn de kosten hoger (bijvoorbeeld: een hogere huur), dan krijgt de burger meer toeslag; is het verzamelinkomen van het huishouden hoger, dan neemt de toeslag af [3]. Het toeslagenstelsel gaat ervan uit dat burgers zelf de toeslag aanvragen, tijdig wijzigingen doorgeven aan de Belastingdienst en aan de betalingsplicht voldoen in het geval van een terugvordering.

TOESLAG ALS VOORSCHOT

In het huidige stelsel worden de toeslagen als voorschot uitgekeerd op basis van een inschatting van de situatie van de burger in de komende periode. Jaarlijks volgt een definitieve toekenning op basis van vastgestelde gegevens. Eventueel vindt er dan nog een verrekening plaats. Zo kan het zijn dat burgers te veel toeslag hebben ontvangen en zij dit terug moeten betalen. Ook kunnen burgers te weinig toeslag ontvangen hebben. Ze krijgen de resterende toeslag dan nog uitbetaald.

TOESLAG AANVRAGEN

Voordat burgers in actie komen, moeten zij eerst weten van het bestaan van de toeslag en kunnen nagaan of ze daar recht op hebben. Hiervoor moeten burgers zelf controleren of ze voldoen aan de voorwaarden van de toeslag(en). Het is ook mogelijk dat burgers een toeslag aanvragen terwijl ze niet voldoen aan de voorwaarden. Zo kan het voorkomen dat iemand te veel vermogen heeft (in het geval van de huurtoeslag meer dan € 30.846) en toch de huurtoeslag aanvraagt. Gedurende de aanvraag vindt er namelijk geen check van de voorwaarden plaats en kunnen burgers dus toeslag ontvangen waar ze geen recht op hebben. Wel wordt onder andere de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) en de huishoudsamenstelling gecontroleerd. De systematiek is zo dat de toeslagen eerst worden uitgekeerd en pas achteraf het recht wordt gecontroleerd.

Tijdens de aanvraag moeten burgers vervolgens verschillende gegevens invullen, zoals het toetsingsinkomen. Deze informatie hebben zij vaak niet paraat en moeten ze dus opzoeken, berekenen en/of schatten. Voor het kindgebonden budget geldt een ambtshalve toekenning wanneer burgers ook een andere toeslag ontvangen. Een groot deel van de burgers hoeft het kindgebonden budget dus niet aan te vragen.

WIJZIGINGEN DOORGEVEN

Als er iets verandert in het leven van burgers dan heeft dat vaak gevolgen voor de toeslag(en). Bijvoorbeeld als zij een nieuwe baan hebben en meer gaan verdienen of als ze zijn gaan samenwonen. Dergelijke wijzigingen moeten burgers binnen vier weken doorgeven aan de Belastingdienst via Mijn toeslagen. In sommige gevallen is het daarnaast zo dat burgers die op tijd een wijziging doorgeven toch met een terugvordering te maken kunnen krijgen. Bijvoorbeeld wanneer ze samen gaan wonen of wanneer ze aan het eind van het jaar een sterke inkomensstijging hebben.

Alle wijzigingen die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag moeten burgers doorgeven. Bijvoorbeeld als het inkomen verandert of als de huur verandert en de burger huurtoeslag ontvangt. Wijzigingen die burgers aan de gemeente doorgeven (zoals een verhuizing), hoeven ze niet ook aan de Belastingdienst door te geven.

GRONDSLAGEN

Bij de toeslagen zijn verschillende grondslagen van toepassing. De voornaamste grondslag is het inkomen. Het inkomen dat bepalend is voor de hoogte van de toeslagen is het gezamenlijk verzamelinkomen. Dit is de som van de individuele verzamelinkomens van de relevante leden van het huishouden.

Het juist schatten van het actuele inkomen is voor veel burgers ingewikkeld. Vooral voor burgers met een flexibel arbeidscontract en zelfstandigen is het schatten van hun inkomen lastig. Door de inkomensafhankelijkheid van de huidige toeslagen kan een verkeerde inschatting al snel aanzienlijke consequenties hebben. Wat het voor burgers extra ingewikkeld maakt, is dat het inkomensbegrip voor toeslagen sterk kan afwijken van het loon dat iemand op zijn bankrekening ontvangt [3].

Daarnaast geldt ook dat het vermogen bij sommige toeslagen van belang is. Het gaat bijvoorbeeld om spaargeld, aandelen of een tweede woning. De bedragen die gelden als het maximale vermogen en de omschrijving van wat als vermogen meetelt, kan verschillen per toeslag. Wat ook deze grondslag complex kan maken.

Tot slot is bij de meeste toeslagen naast de aanvrager van de toeslag alleen de eventuele toeslagpartner relevant. Dit kan een echtgenoot of een geregistreerde partner zijn, maar ook iemand anders die op hetzelfde adres ingeschreven staat. Overigens is dit een andere definitie dan fiscaal partnerschap. Bij de huurtoeslag tellen ook medebewoners mee. Dat de personen die tot het huishouden behoren per toeslag af kunnen wijken, kan het voor burgers ingewikkeld maken. Soms kan er ook met terugwerkende kracht sprake zijn van partnerschap. Het kan zijn dat burgers dan over die periode toeslag moeten terugbetalen [3].

COMBINATIE VAN TOESLAGEN

Het komt vaker voor dat burgers verschillende toeslagen tegelijk ontvangen. Burgers kunnen namelijk recht hebben op meerdere toeslagen. Van de burgers met toeslagen ontvangt 61% één toeslag, 31% twee toeslagen, 7% drie toeslagen. Slechts 1% ontvangt alle vier de toeslagen [3].

Verschillende definities grondslagen

Vaak gelden voor de verschillende toeslagen dezelfde grondslagen. Het komt echter binnen het huidige stelsel ook voor dat een gemeenschappelijke grondslag als toetsingsinkomen, vermogen of huishoudsituatie voor de verschillende toeslagen niet op dezelfde wijze is gedefinieerd. Burgers verwachten mogelijk dat een grondslag die voor de ene toeslag geldt ook gebruikt kan worden voor de andere toeslagen. Dit is echter niet altijd het geval en dit verschil kan verwarrend zijn [21].

Stapeling van toeslagen

Voor burgers kan een enkele terugvordering hoog zijn. Burgers die meerdere toeslagen ontvangen kunnen echter te maken krijgen met stapeling van terugvorderingen. Zeker als het om een afwijking van het toetsingsinkomen gaat, zal dit effect hebben op alle toeslagen. Van de 2,3 miljoen terugvorderingen is in 30% van de gevallen sprake van een stapeling van terugvorderingen, dat zijn bijna 330.000 terugvorderingen. Van die groep krijgen 280.000 burgers te maken met een dubbele terugvordering; 45.000 burgers ontvangen terugvorderingen voor drie toeslagen en circa 5.000 huishoudens krijgen te maken met terugvorderingen voor alle vier de toeslagen. Naar mate de stapeling toeneemt, stijgt ook het gemiddelde bedrag wat huishoudens moeten terugbetalen. Van gemiddeld € 400 bij een enkele terugvordering tot gemiddeld € 2.500 bij vier terugvorderingen [3].

HOOFDSTUK 4

HUURTOESLAG



HUURTOESLAG

Huurders met een laag inkomen kunnen een tegemoetkoming op de huurkosten ontvangen in de vorm van huurtoeslag. Op deze manier wil de overheid huishoudens met een laag inkomen toegang bieden tot betaalbare en kwalitatief goede huurwoningen. Verschillende aftoppingsgrenzen en kwaliteitskortingsgrenzen bepalen het vergoedingspercentage.

De grondslagen waarmee huurders die huurtoeslag ontvangen te maken krijgen, leiden veelvuldig tot terugvorderingen. Bijna 30% van alle huurtoeslagontvangers moest (een deel) van de toeslag terugbetalen in 2016 [6]. In verhouding met de andere toeslagen, zijn de relatieve aantallen en bedragen van terugvorderingen voor de huurtoeslag het hoogst. In 2016 ging het om ongeveer 466.000 terugvorderingen met een gemiddeld bedrag van €632 [3].

Het niet-gebruik van de huurtoeslag lag in 2016 rond de 9%. Onder zelfstandigen is er een niet-gebruik van 22%, bij werkenden is dat 12% en bij gepensioneerden 13% [3]. Het niet-gebruik van de huurtoeslag verschilt dus enigszins per doelgroep.

In totaal ontvangt 99% van de huishoudens met huurtoeslag ook nog een andere toeslag [3]. Hoe meer regelingen en toeslagen een burger heeft, hoe ingewikkelder het wordt om overzicht te houden over de financiële situatie en hoe meer eventuele wijzigingen hij door moet geven. Juist voor deze burgers is de financiële behoefte aan de ondersteuning waarschijnlijk groot. Toeslagen kunnen hierdoor het bijeffect hebben dat ze bijdragen aan de financiële onzekerheid van huishoudens, terwijl ze juist bedoeld zijn als inkomensondersteuning.

GRONDSLAGEN

Toetsingsinkomen

Door het toetsingsinkomen te hanteren, speelt de overheid zoveel mogelijk in op de actuele situatie van de burger zodat deze zo min mogelijk kosten zelf hoeft voor te schieten. De grondslag toetsingsinkomen is echter een complex inkomensbegrip. Het is voor burgers vrijwel onmogelijk om het jaarinkomen precies goed in te schatten. Om het toetsingsinkomen uit te rekenen, heeft de burger verschillende inkomensgegevens nodig. Het opzoeken van deze gegevens en het invullen van de rekenhulp (bij iedere wijziging in het inkomen) kost de burger moeite en vraagt cognitieve capaciteit.

De complexiteit wordt voor burgers nog meer vergroot doordat bij de huurtoeslag niet alleen het inkomen van de toeslagaanvrager en de toeslagpartner doorgegeven worden. Het inkomen van medebewoner(s) telt ook mee, terwijl dit bij de andere toeslagen niet het geval is. Dit is verwarrend voor burgers en vraagt om extra handelingen, moeite en cognitieve capaciteit. Het verkeerd inschatten van gegevens of het niet (op tijd) doorgeven van wijzigingen, veroorzaakte dan ook 92% van de terugvorderingen van de huurtoeslag in 2016 [3].

Door de sterke inkomensafhankelijkheid van de toeslag, krijgen burgers met een inkomen in het afbouwtraject van de huurtoeslag vrijwel zeker te maken met een correctie. Bij de huurtoeslag is dit het meest extreem: elke € 10,- extra inkomen leidt tot een terugvordering van € 3,-.

Burgers die door wijzigingen in hun inkomen de meeste kans op terugvorderingen hebben, zijn:

- burgers met wisselende inkomsten
 - zelfstandigen
 - burgers met flexibele contracten
- burgers waarvan het inkomen stijgt (specifiek geval: op het einde van het jaar)
 - studenten die gaan werken
 - burgers die vanuit een uitkering gaan werken
 - burgers die een loonsverhoging krijgen
- burgers die een toeslagpartner krijgen
 - burgers die gaan samenwonen
 - burgers die gaan trouwen
 - burgers die een kind krijgen

Vermogensgrens

Hoewel de hoofdoorzaak in aantallen terugvorderingen een stijging van het inkomen is, veroorzaakt de harde vermogensgrens de hoge terugvorderingen. Zodra een burger op 1 januari van het huidige jaar te veel vermogen heeft, vervalt dat jaar het recht op huurtoeslag. Als achteraf blijkt dat op 1 januari de vermogensgrens overschreden is dan moeten burgers het volledige toeslagbedrag terugbetalen. Daarnaast kan het voorkomen dat burgers niet precies weten wat er allemaal onder vermogen valt. Het gaat hier namelijk niet alleen om spaargeld, maar ook om bijvoorbeeld aandelen en een vakantiehuis.

In ongeveer 3% van de gevallen was het overschrijden van de vermogensgrens de oorzaak van de terugvorderingen. In meer dan 80% van de gevallen waarbij de vermogensgrens overschreden wordt, leidt dit tot een terugvordering die hoger is dan € 500. De gemiddelde hoogte van deze terugvorderingen loopt op van circa € 1.000 tot ruim € 2.300 [3].

Huishoudtype

Bij de huurtoeslag wordt onderscheid gemaakt tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens. Thuiswonende kinderen worden ook gezien als medebewoners. Als zij jonger dan 23 jaar zijn dan wordt een deel van hun inkomen meegerekend. Medebewoners tellen enkel mee in de berekening van deze toeslag, en niet voor andere toeslagen.

Bovendien is de toeslag afhankelijk van de leeftijd van de personen in het huishouden. Zo geldt voor personen ouder dan 18 en jonger dan 23 jaar een lagere maximale huurprijs dan voor personen ouder dan 23 jaar en telt een deel van hun inkomen niet mee bij het berekenen van de huurtoeslag. Ook voor huishoudens met een AOW-gerechtigde leeftijd gelden andere voorwaarden. De verschillende regels van deze grondslag die interacteren met andere grondslagen, kunnen het ingewikkeld maken voor burgers. Het vraagt om voldoende inzicht en cognitieve capaciteit om deze grondslag en de uitkomst te kunnen begrijpen.

Burgers waarvoor deze grondslag invloed heeft op de complexiteit:

- burgers die een toeslagpartner krijgen
- burgers die vorig jaar nog wel (een) kind/kinderen in huis hadden
- burgers die voor het eerste jaar AOW-ontvangen

Daadwerkelijke huurprijs

Anders dan bij bijvoorbeeld de zorgtoeslag, is de huurtoeslag afhankelijk van de daadwerkelijk betaalde huur. Voor de huurtoeslag wordt uitgegaan van de 'rekenhuur'. De rekenhuur bestaat uit de kale huur plus servicekosten. Burgers moeten deze rekenhuur zelf berekenen en doorgeven, wat zorgt voor extra lasten voor de burger. Burgers die een woning huren bij een woningcorporatie hoeven in veel gevallen hun huurprijs niet door te geven. De Belastingdienst krijgt namelijk meestal de huurprijs automatisch door van de woningcorporaties. Burgers blijven echter wel zelf verantwoordelijk voor het (juist) doorgeven van de huurprijs.

Bij de berekening van de huurtoeslag wordt een minimale en maximale huurprijs gehanteerd. Deze huurgrens is hard. Zodra de huur boven de huurgrens komt (> ca € 720), vervalt het recht op huurtoeslag. De ontvangen toeslag wordt vervolgens (volledig) teruggevorderd. Ongeveer 5% van de terugvorderingen is toe te wijzen aan zaken als een overschrijding van de huurgrens en onrechtmatige toekenningen. Verder hangt de jaarlijkse huurverhoging op 1 juli samen met het hoge aantal nabetalingen bij de huurtoeslag. Over de tweede helft van het jaar stijgt dan het recht op toeslag, maar als de burger de huurverhoging niet doorgeeft, verrekent de Belastingdienst dat pas bij de definitieve toekenning [3].

HOOFDSTUK 4.1

MAATREGEL

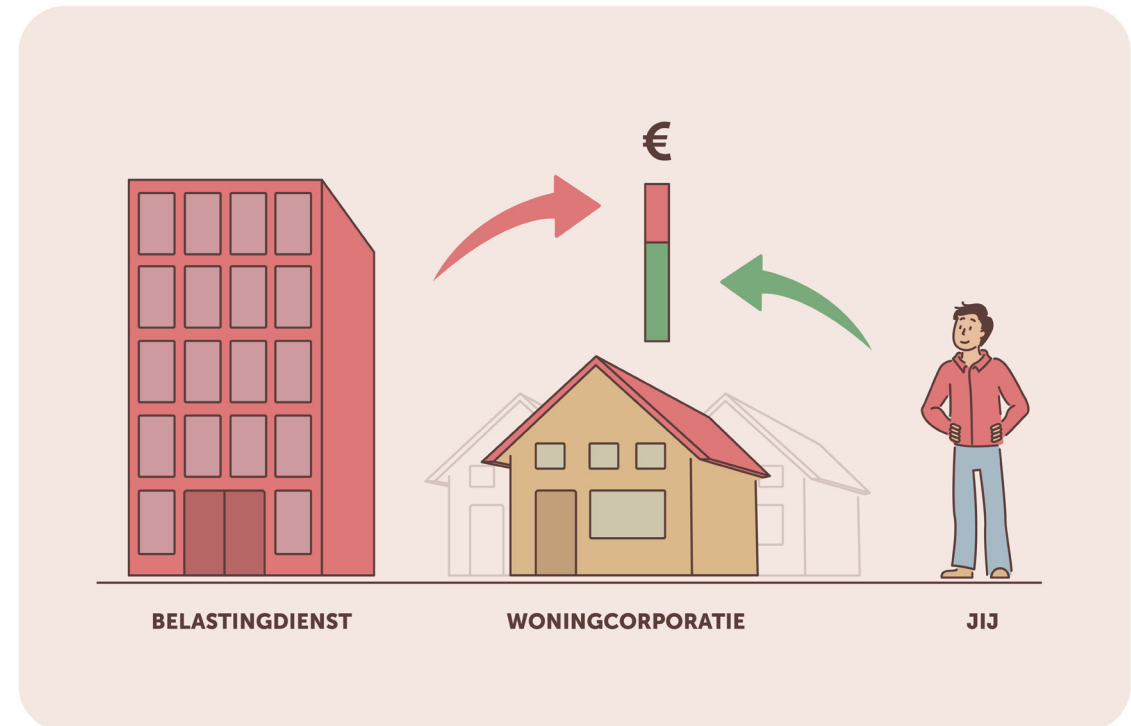
RECHTSTREEKS UITBETALEN VAN HUURTOESLAG AAN VERHUURDER

OMSCHRIJVING MAATREGEL*

Burgers kunnen ervoor kiezen hun huurtoeslag naar de woningcorporatie over te laten maken. Als ze hiervoor kiezen, maakt de Belastingdienst de huurtoeslag dus niet meer over naar de rekening van de burger, maar meteen naar de rekening van de woningcorporatie. Burgers betalen aan de woningbouwcorporatie alleen nog het deel van de huur dat niet gedekt wordt door de huurtoeslag. Burgers maken deze beslissing niet voor altijd. Als zij willen kunnen ze ervoor kiezen de huurtoeslag toch op hun eigen rekening (of andersom: op de rekening van de woningcorporatie) te laten storten.

Hoeveel huurtoeslag burgers ontvangen hangt af van:

- hun huishoudsituatie;
- het inkomen van hun huishouden;
- de hoogte van hun huur.



* De regeling is in 2013 vervallen als gevolg van het invoeren van het één-rekeningnummer, maar ook vanuit de gedachte dat huishoudens zelf verantwoordelijk zijn voor hun toeslagen.

SAMENVATTING

- Burgers begrijpen de maatregel snel. Sommigen kennen hem zelfs uit het verleden. Een aantal burgers gaat er echter ook onterecht van uit dat de Belastingdienst en de woningcorporatie onderling gegevens uitwisselen om te checken of de toeslag op de juiste gegevens (bijvoorbeeld inkomen, of hoogte van de huur) gebaseerd wordt.
- Bijna alle burgers stonden positief tegenover de maatregel in de interviews. Het lijkt ze veel makkelijker en degenen die er ervaring mee hebben willen de maatregel graag terug.
- In de maatregel is nu uitgegaan van een opt-out: de huurtoeslag wordt naar de woningcorporatie overgemaakt, tenzij burgers in de aanvraag expliciet aangeven dat ze hem op hun eigen rekening willen ontvangen. Dit zorgt ervoor dat meer burgers de huurtoeslag naar de woningcorporatie laten overmaken.
- Professionals geven aan dat deze maatregel ervoor zorgt dat burgers minder zicht op hun geld hebben, wat kan zorgen voor onbegrip als ze te maken krijgen met terugvorderingen of huurverhoging.
- De maatregel zorgt er mogelijk voor dat burgers wijzigingen verzuimen door te geven, omdat ze ervan uitgaan dat de Belastingdienst die gegevens al via de woningcorporatie ontvangt.
- Professionals gaven aan dat het verwachte negatieve effect op terugbetaling en niet-gebruik bij de eerdere afschaffing van de

huurmatiging volgens hen niet uit is gekomen. Ze verwachten dus dat terugvorderingen en het niet-gebruik niet verminderen door de maatregel.

ACTIES

Tijdens de aanvraag

In de aanvraag zitten een aantal extra vragen ten opzichte van het huidige systeem:

- Burgers geven door of ze bij een woningcorporatie huren.
- Burgers geven door bij welke woningcorporatie ze huren.
- Er staat standaard aangevinkt dat de huurtoeslag naar de rekening van de woningcorporatie gaat. Als burgers toch willen dat de huurtoeslag naar hun eigen rekening gaat, kiezen ze hiervoor door dit vinkje weg te halen.

Burgers hebben in deze maatregel een extra keuze en daarmee afweging over wat wenselijk is in hun situatie: willen ze de huurtoeslag over laten maken naar hun eigen rekening, of direct op de rekening van de woningcorporatie laten storten? Bij inactie is de standaardkeuze de huurtoeslag overmaken naar de woningcorporatie (opt-out).

Verder blijft de aanvraag gelijk aan de aanvraag in het huidige systeem, net als de voorwaarden en grondslagen waarop de

huurtoeslag gebaseerd is. De doenlijkheid van de aanvraag en het checken van de voorwaarden blijft daarmee ook nagenoeg gelijk in deze maatregel.

Na de aanvraag

Huurtoeslag op eigen rekening

Voor particuliere huurders en huurders bij een woningcorporatie die ervoor kozen de huurtoeslag op hun eigen rekening te laten storten, is de situatie na de aanvraag hetzelfde als in het huidige systeem.

Huurtoeslag op rekening van de woningcorporatie

In principe zijn de acties die burgers moeten nemen na de aanvraag nog hetzelfde als in het huidige systeem:

- Ze maken huur over naar de woningcorporatie, maar nu een deel in plaats van het volledige huurbedrag.
- Ze geven zelf wijzigingen door aan de Belastingdienst. Dit zijn dezelfde wijzigingen als in het huidige systeem.
- Ze betalen eventuele terugvorderingen met betrekking tot te veel ontvangen huurtoeslag zelf terug aan de Belastingdienst.

Ook het aantal partijen waarmee de huurder te maken heeft blijft gelijk. De Belastingdienst stort geen huurtoeslag meer op de rekening van de burger, maar blijft wel de partij waaraan de burger wijzigingen in zijn situatie doorgeeft en een eventuele terugvorderingen aan betaalt of nabetalings van ontvangt.

Een actie waarvan sommige burgers aangeven dat hij vervalt, is het geld van de huurtoeslag bewaren of reserveren voor het betalen van de huur. Deze actie zullen burgers uit de risicogroep waarop de maatregel zich richt, niet altijd nemen.

Hoewel het aantal acties dat burgers moeten nemen objectief gezien dus bijna gelijk blijft, vinden de meeste burgers de situatie in deze maatregel toch veel makkelijker en degenen die er ervaring mee hebben willen de maatregel graag terug. Dit lijkt vooral te komen doordat het niet meer nodig is om de huurtoeslag te reserveren voor de huur: ze hebben te maken met minder geldstromen en administratieve lasten. De maatregel roept het gevoel op dat alles in één keer geregeld is. Een gevoel waar mogelijk ook risico's aan verbonden zitten, waarop we terugkomen onder 'Begrijpelijkheid' en 'Consequenties'.

BEGRIJPELIJKHEID

Burgers begrijpen de kern van de maatregel snel. Sommigen kennen hem zelfs uit het verleden. Bij de keuze om huurtoeslag direct naar de woningcorporatie over te laten maken, gaat een aantal burgers er echter onterecht vanuit dat de Belastingdienst en de woningcorporatie onderling gegevens uitwisselen om te checken of de toeslag op de juiste gegevens (bijvoorbeeld inkomen, of hoogte van de huur) gebaseerd wordt. Of ze ook daadwerkelijk begrijpen wat er van henzelf verwacht wordt in deze maatregel, is dus de vraag.

Voorspelbaarheid uitkomsten

Minder zicht op geldstromen

Een aantal burgers geeft aan dat anderen of zichzelf behoefte hebben aan overzicht van de ontvangen toeslag; overzicht dat ze bij huurtoeslag die direct naar de woningcorporatie gaat dus niet automatisch verwachten te hebben. In deze situatie is er namelijk huur die je indirect wel betaalt met huurtoeslag maar waarvan je het bestaan niet terugziet in je inkomsten en uitgaven. Je bent echter wel verantwoordelijk voor de toeslag, en de hoogte van het toeslagbedrag waar je recht op hebt kan veranderen als je situatie verandert. Ook professionals geven aan dat deze maatregel ervoor zorgt dat burgers minder zicht op hun geld hebben, wat kan zorgen voor onbegrip als ze te maken krijgen met terugvorderingen of huurverhoging (bijvoorbeeld: welk deel van de jaarlijkse huurverhoging betalen burgers zelf?).

Voorwaarden en grondslagen blijven gelijk

Daarnaast blijven de voorwaarden en grondslagen voor de huurtoeslag gelijk aan die **in het huidige systeem**. De onvoorspelbaarheid die met deze voorwaarden en grondslagen gepaard gaat, blijft daarom bestaan.

Gevoel van rechtvaardigheid

Sterkste schouders dragen de zwaarste lasten

Het mechanisme op basis waarvan de hoogte van de huurtoeslag bepaald wordt, blijft gelijk in deze maatregel: de sterkste schouders

dragen de zwaarste lasten. Er ontstaat echter wel verschil tussen huurders van de woningcorporatie die gebruik kunnen maken van de regeling, en particuliere huurders die hier geen gebruik van kunnen maken.

Hoogte van de toeslag blijft gelijk en wordt besteed aan doel van de toeslag

De meeste burgers vinden de maatregel eerlijk, omdat de hoogte van de huurtoeslag zelf gelijk blijft en het geld besteed wordt aan waar het voor bedoeld is. Een enkeling vindt het lastig iets over de eerlijkheid te zeggen; de maatregel is vooral makkelijker dan het huidige systeem.

Terugvorderingen over bedrag dat je zelf niet ontving

Wanneer we burgers direct vragen wat ze ervan vinden dat ze terugvorderingen zelf moeten betalen vinden ze dit logisch: je bent hier immers zelf verantwoordelijk voor. Professionals voorzien echter dat burgers die hun huurtoeslag direct naar de woningcorporatie over laten maken, terugvorderingen met betrekking tot de huurtoeslag in de praktijk als oneerlijk kunnen ervaren. Waarom zouden ze moeten bijbetalen voor een bedrag dat ze nooit zelf ontvangen hebben? Volgens de professionals kan het combineren van deze maatregel met de t-2 systematiek voor inkomen^X hier een gedeeltelijke oplossing voor bieden, omdat er dan met definitieve bedragen voor inkomen gerekend wordt en de kans op terugvorderingen daardoor kleiner is.

CONSEQUENTIES

Kans op (hoge) terugvorderingen

Wijzigingen blijven gelijk

Het type wijzigingen en de manier waarop die doorgegeven moeten worden is in deze maatregel hetzelfde als in het huidige systeem. Op basis daarvan verandert er dus niets in het risico op terugvorderingen.

Risico op nalaten wijzigingen door te geven

Het is volgens de onderzoekers mogelijk dat burgers die hun huurtoeslag direct naar de woningcorporatie over laten maken uit het oog verliezen dat ze er zelf verantwoordelijk voor zijn dat wijzigingen in hun situatie tijdig bij de Belastingdienst terechtkomen. Wanneer we burgers hier direct naar vragen, snappen ze dat ze zelf wijzigingen moeten doorgeven aan de Belastingdienst. Toch verwacht een enkeling dat je voor het doorgeven van wijzigingen bij de woningcorporatie moet zijn.

Tussen de regels door is te lezen dat burgers in de praktijk mogelijk meer onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor het doorgeven van wijzigingen ervaren dan zij zelf zeggen. Zo gaan sommige burgers ervan uit dat de Belastingdienst en woningcorporatie in deze maatregel ook onderling gegevens uitwisselen om te checken of toeslag op juiste gegevens (bijvoorbeeld inkomen, of de hoogte van de huur) gebaseerd wordt. Het uitwisselen van gegevens is nu geen expliciet onderdeel

van de maatregel, maar blijkbaar wel iets dat sommige burgers hier automatisch bij associëren. Het is daarom waarschijnlijk dat burgers sommige wijzigingen verzuimen door te geven, omdat ze ervan uitgaan dat de Belastingdienst die gegevens al via de woningcorporatie ontvangt. Als meer burgers verzuimen wijzigingen door te geven kan dit uiteindelijk tot meer terugvordering zorgen aan het eind van het jaar.

Doelgroep is risicogroep

De maatregel is specifiek gericht op het verkleinen van het risico op betalingsachterstanden voor de huur. Degenen met (verhoogd risico op) huurachterstanden, ervaren veelal meer **cognitieve schaarste**, waardoor ze wijzigingen minder snel doorgeven. Als de instantie bij wie ze die wijzigingen moet doorgeven en de reden waarom ze dat moet doen uit beeld zijn omdat ze de toeslag niet direct ontvangen, wordt dit risico mogelijk nog groter. Het is volgens de onderzoekers dus de vraag of deze maatregel niet juist voor meer terugvorderingen zorgt bij de groep burgers die de maatregel poogt te helpen.

Kans op niet-gebruik

Van huurtoeslag

Professionals gaven aan dat het verwachte negatieve effect op terugbetaling en niet-gebruik bij de eerdere afschaffing van de huurmatiging volgens hen niet uit is gekomen. Ze verwachten dus dat terugvorderingen en het niet-gebruik niet verminderen door de maatregel.

Van de mogelijkheid om de huurtoeslag direct naar de woningcorporatie over te laten maken

In de maatregel is nu uitgegaan van **opt-out**: de huurtoeslag wordt naar de woningcorporatie overgemaakt tenzij burgers in de aanvraag expliciet aangeven dat ze hem op hun eigen rekening willen ontvangen. Dit zorgt ervoor dat meer burgers de huurtoeslag naar de woningcorporatie laten overmaken.

De mening van burgers over de opt-out is verdeeld. Terwijl de meerderheid dit een goed idee vindt, en een enkeling zelfs voorstelt helemaal geen keuze te bieden, zijn er ook een aantal burgers die vinden dat overmaken naar de woningcorporatie een bewuste keuze en geen standaardkeuze zou moeten zijn. Ze zien dit als een ethische keuze, omdat het gaat om een verandering ten opzichte van de huidige situatie of verwachten dat de woningcorporatie anders veel telefoontjes krijgt van mensen die hun keuze toch willen veranderen. Het is volgens de onderzoekers echter de vraag of deze redenering niet vooral geldt voor de overgangperiode; zodra deze regeling volledig is ingevoerd, is er namelijk geen andere 'huidige situatie' meer.

Andere consequenties

Administratieve taak voor woningcorporaties

Professionals geven aan dat de maatregel voor een grote administratieve taak zorgt bij woningcorporaties.

Gevoel van huurverlaging

Burgers die hun huurtoeslag direct naar de woningcorporatie over laten maken, hoeven alleen het restant huur nog zelf te betalen. Hoewel dit objectief gezien geen invloed heeft op de hoogte van de huur, geeft het sommige burgers wel het gevoel dat zij minder huur hoeven te betalen en/of minder geld hoeven te reserveren om hun huur van te betalen. Dit zien ze als een positief aspect van de maatregel.

Huurtoeslag wordt besteed aan de huur

In deze maatregel geldt dat burgers die hun huurtoeslag direct naar de woningcorporatie over laten maken, deze toeslag niet uit kunnen geven aan andere zaken dan de huur. Professionals en sommige burgers verwachten daarom dat de maatregel een positief effect heeft op de financiële situatie van mensen die weinig zelfcontrole hebben en hun huurtoeslag uitgeven aan niet-cruciale zaken. Dit geldt uiteraard alleen als deze groep burgers ook kiest voor de (standaard)optie om de huurtoeslag direct over te laten maken, en heeft minder positieve consequenties voor burgers die hun huurtoeslag aan andere cruciale zaken dan de huur uitgeven om schulden te voorkomen.

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN

Onderlinge afspraken over te hoge huurtoeslag

Professionals geven aan dat er goede afspraken moeten komen over wat er gebeurt als na afloop van het kalenderjaar blijkt dat een woningbouwcorporatie te veel huurtoeslag heeft ontvangen voor een deel van zijn bewoners. De vraag is wiens financiële risico het is als huurders de terugvorderingen die ze ontvangen, niet betalen. Is dit het risico van de Belastingdienst (zoals nu ook het geval is), of ook ten dele het risico van de woningcorporatie? In het laatste geval moet ook de woningcorporatie mogelijk een deel van de ontvangen toeslag terugbetalen.

Alternatief: moment van huurtoeslag ontvangen en huur betalen op elkaar afstemmen

Professionals denken dat het effect van de maatregel ook op een eenvoudigere manier bereikt kan worden, door het moment waarop de huurtoeslag gestort en de huur afgeschreven worden op elkaar af te stemmen*. Op die manier kan de Belastingdienst voorkomen dat burgers het geld van de huurtoeslag een tijd lang zelf moeten reserveren voor de huur.

BURGERREIS

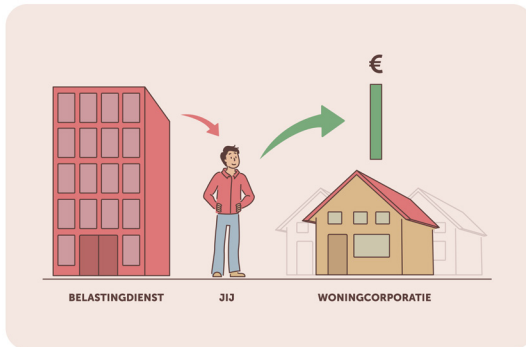


Stap 1: De burger vraagt huurtoeslag aan en vult verschillende gegevens in.

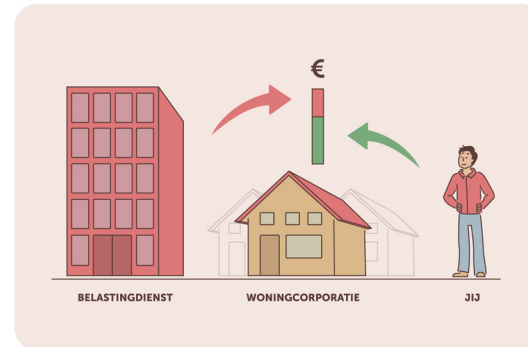


Stap 2: Als de burger bij een woningcorporatie huurt dan staat standaard aangevinkt dat de huurtoeslag naar de woningcorporatie wordt overgemaakt. De burger kan er ook voor kiezen om de huurtoeslag naar zijn/haar eigen rekening over te laten maken.

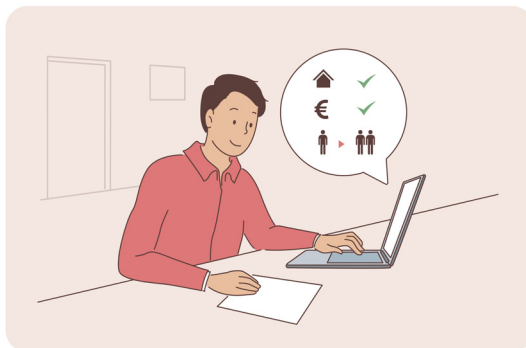
* Het moment waarop de huur wordt afgeschreven kan nu verschillen per woningcorporatie. Dit betekent dat de Belastingdienst de huurtoeslag op verschillende data overmaakt naar burgers, of dat de woningcorporaties één afschrijfdatum met elkaar moeten afstemmen.



Stap 3a: Als de burger ervoor koos om de huurtoeslag naar zijn/haar rekening over te laten maken, dan krijgt de burger dit bedrag elke maand uitgekeerd en maakt hij/zij de huur over naar de woningcorporatie.



Stap 3b: Als de burger de standaardkeuze liet staan, dan krijgt de woningcorporatie de huurtoeslag elke maand op haar rekening gestort. De burger maakt het deel van de huur over dat niet gedekt wordt door de huurtoeslag.



Stap 4: Als er iets wijzigt in de woonsituatie, het inkomen of de huishoudsituatie, dan geeft de burger dit door aan de Belastingdienst.



Stap 5: Als wijzigingen niet op tijd bij de Belastingdienst bekend waren, kan het dat de burger toeslag moet terugbetalen.

HOOFDSTUK 4.2

MAATREGEL

T-2 MET VANGNET BIJ BELASTINGDIENST

OMSCHRIJVING MAATREGEL

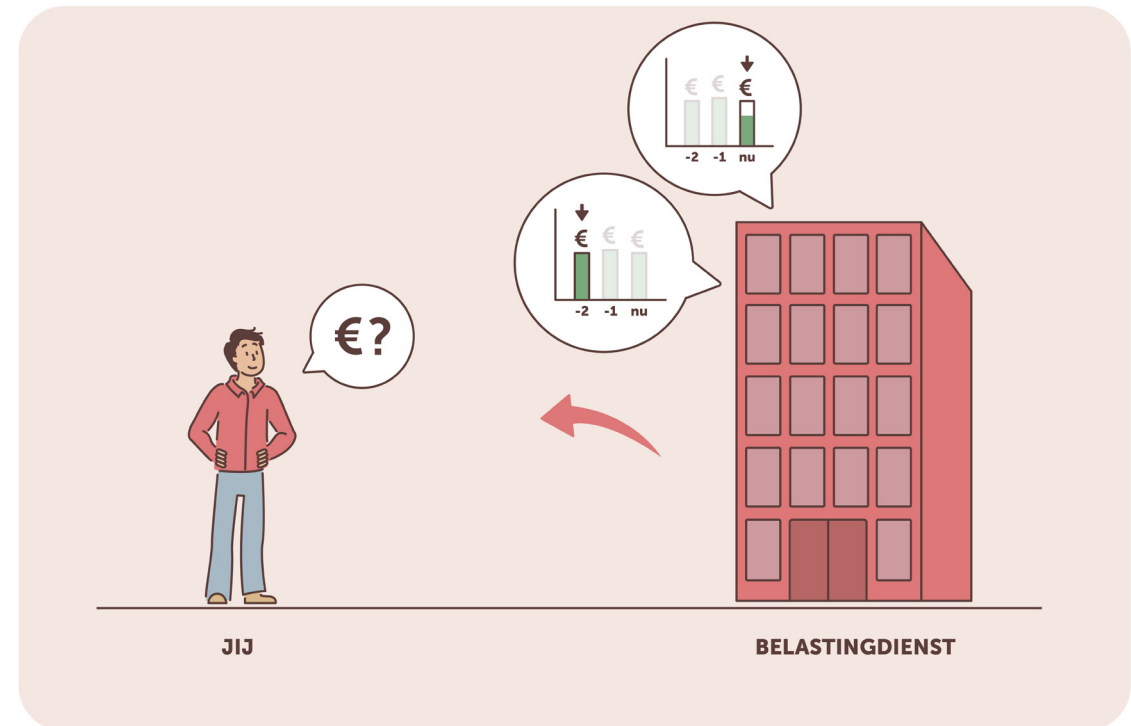
De hoogte van alle toeslagen wordt gebaseerd op hoeveel inkomen de leden van een huishouden (huurtoeslag) of de aanvrager en zijn/haar eventuele toeslagpartner (andere toeslagen) twee jaar geleden hadden.

Als burgers hun inkomen van twee jaar geleden nog niet definitief bekend is, gaat de Belastingdienst uit van het inkomen van drie jaar geleden. Als dit ook niet bekend is, vraagt de Belastingdienst burgers alsnog om hun huidige inkomen te schatten.

Als het inkomen van burgers dit jaar veel lager (meer dan 20%) is dan twee of drie jaar geleden, kunnen zij de toeslag ook laten baseren op het huishoudinkomen van dit jaar (vangnetregeling). Hiervoor doen zij zelf een aanvraag bij de Belastingdienst. We hebben de situatie specifiek voor huurtoeslag bekeken.

Hoeveel huurtoeslag burgers ontvangen hangt af van:

- hun huishoudsituatie;
- het inkomen van hun huishouden (van twee jaar geleden);
- de hoogte van hun huur.



SAMENVATTING

- De begrijpelijkheid van deze maatregel is volgens professionals hoog.
- Voor burgers van wie het inkomen bekend is en die geen vangnet nodig hebben, valt een belangrijke wijziging en bron van terugvorderingen (namelijk het inkomen) weg.
- Dit is echter niet het geval voor de groep die gebruikmaakt van de vangnetregeling: voor hen blijven dezelfde risico's op terugvordering als in het huidige systeem bestaan.
- Daarnaast zijn de andere grondslagen in deze maatregel gelijk aan het huidige systeem. Hoge terugvorderingen die veroorzaakt worden door deze andere grondslagen blijven dus voor iedereen bestaan.
- Professionals benadrukken dat de maatregel voornamelijk actie verlangt van burgers die te maken hebben met een sterke inkomensdaling. Deze groep is vaak al kwetsbaar en minder goed in het doorgeven van hun gegevens.
- Burgers staan niet positief tegenover het gebruik van het inkomen van twee jaar geleden. Ze zijn bang dat, wanneer hun inkomen intussen gedaald is, ze toeslag mislopen.
- Burgers vragen zich af of ze aan het begin en tijdens het jaar kunnen bepalen of hun inkomen meer dan 20% daalt t.o.v. twee jaar geleden. Er kan gedurende het jaar nog veel veranderen.
- De harde grens van 20% wordt door professionals als arbitrair ervaren. Volgens hen zou een glijdende schaal beter zijn om

hardheidsclausules en misbruik (mensen geven hun financiën zo weer dat ze aan die 20% komen) te voorkomen.

- Het lijkt burgers die verwachten het vangnet nodig te hebben lastig om hiervoor de juiste gegevens als 'bewijs' aan te leveren.
- Professionals verwachten dat de maatregel niet-gebruik van toeslagen terugdringt, omdat (de hoogte van) de toeslag zekerder is en men nu minder bang hoeft te zijn voor terugvorderingen. Gegeven de twijfels die burgers zelf hebben over de maatregel, is het echter de vraag of zij de maatregel ook als zekerder ervaren.
- Professionals geven aan dat het de doenlijkheid ten goede komt dat burgers maar met één instantie te maken hebben voor toeslag én vangnetregeling.

ACTIES

Tijdens de aanvraag

De aanvraag van toeslag blijft in grote lijnen gelijk aan de aanvraag in het huidige systeem. Het verschil is dat voor burgers van wie het inkomen van twee jaar geleden bekend is, dit inkomen vooraf is ingevuld in de aanvraag. Het controleren van dit inkomen is een nieuwe stap in de aanvraag bij deze maatregel. Deze stap is wenselijk om fouten in de hoogte van de toeslag te voorkomen, maar zal niet door alle burgers genomen worden.

Schatten huidige inkomen

Net als in het huidige systeem, blijven burgers als onderdeel van de aanvraag ook hun huidige inkomen schatten. Op basis daarvan kan de burger namelijk bepalen of hij in aanmerking komt voor de vangnetregeling. De burger kan gebruikmaken van een rekenhulp voor het inschatten van zijn inkomen en het vergelijken van het huidige inkomen met dat van twee jaar geleden.

Vangnetregeling aanvragen

Of burgers op basis van de uitkomst van de berekening zelf kiezen of ze een vangnet willen aanvragen, is op dit moment nog niet duidelijk. Zo kan het aanvragen van de vangnetregeling een expliciete keuze worden in de aanvraag ('Je hebt recht op vangnetregeling, wil je die ontvangen?') of een automatische vervolgstap als de berekening laat zien dat het huidige inkomen minstens 20% lager is dan dat van twee jaar geleden.

Als een burger gebruik wil maken van de vangnetregeling, moet hij vervolgens ook documenten aanleveren waaruit blijkt dat zijn inkomen van komend jaar minstens 20% lager is dan dat van twee jaar geleden. Ook burgers voor wie hun inkomen van twee jaar geleden niet bekend is, leveren documenten aan waaruit blijkt wat hun inkomen van komend jaar zal zijn.

Na de aanvraag**Burger zonder vangnet**

Voor burgers met een relatief stabiel inkomen is de hoogte van hun toeslag gebaseerd op hun inkomen van twee jaar geleden.

Aangezien het hierbij gaat om een definitief bedrag dat niet verandert gedurende het jaar, hoeven ze geen wijzigingen in inkomen door te geven. Voor hen geldt dus dat ze gedurende het jaar alleen andere wijzigingen doorgeven aan de Belastingdienst die relevant zijn voor de toeslagen die ze ontvangen (bijvoorbeeld: de hoogte van de huur (voor huurtoeslag), de kosten van kinderopvang (voor kinderopvangtoeslag) en de huishoudsamenstelling).

Burgers voor wie pas gedurende het jaar blijkt dat hun inkomen minstens 20% lager is dan dat van twee jaar geleden, komen ook in aanmerking voor de vangnetregeling. Bij een grote inkomensdaling bepalen burgers zonder vangnet dus eerst of ze verwachten dat deze daling groot genoeg is om in aanmerking te komen voor het vangnet en geven ze wel een inkomenswijziging door als dit het geval is.

Burger met vangnet

Burgers voor wie het inkomen van twee jaar geleden niet bekend is en burgers met een inkomen dat meer dan 20% lager is dan twee jaar geleden, kunnen ervoor kiezen de hoogte van hun toeslag te laten baseren op hun huidige inkomen. Aangezien het hierbij gaat om een bedrag dat nog niet definitief is en verandert gedurende het jaar, geven ze in dat geval ook wijzigingen in inkomen door. Voor hen geldt dus dat ze gedurende het jaar wijzigingen in inkomen én andere wijzigingen doorgeven aan de Belastingdienst die relevant zijn voor de toeslagen die ze ontvangen (bijvoorbeeld: de hoogte van de huur (voor huurtoeslag), de kosten van kinderopvang (voor

kinderopvangtoeslag) en de huishoudsamenstelling). Stijgt hun inkomen alsnog zoveel dat het minder dan 20% lager is dan twee jaar geleden, dan geven ze door dat hun toeslagen gebaseerd moeten worden op hun inkomen van twee jaar geleden. Deze laatste wijziging is een extra wijziging ten opzichte van het huidige systeem.

Elk nieuw kalenderjaar berekent de Belastingdienst automatisch de hoogte van de toeslagen op basis van het nieuwe inkomen van twee jaar geleden. Als de toeslag van burgers aan het einde van het jaar gebaseerd was op hun huidige inkomen (de vangnetregeling), dan loopt dit automatisch door. De Belastingdienst stuurt alle burgers van wie de toeslag aan het eind van het jaar gebaseerd is op hun huidige inkomen wel een herinnering dat zij moeten checken of hun verwachte inkomen van komend jaar nog steeds lager is dan het nieuwe inkomen van twee jaar geleden.

Burgers ontvangen zowel hun toeslag als het vangnet van de Belastingdienst en hebben in deze maatregel dus maar met één instantie te maken. Professionals geven aan dat dit de doenlijkheid van de maatregel ten goede komt.

BEGRIJPELIJKHEID

Inhoud van de maatregel

De begrijpelijkheid van deze maatregel is volgens professionals hoog. Het is makkelijk uit te leggen dat de hoogte van de toeslag gebaseerd is op het definitieve inkomen en dat je alleen informatie door moet geven wanneer je inkomen sterk daalt. Het is voor hen wel onduidelijk of vermogen ook mee wordt genomen in het inkomen van twee jaar geleden. Ook bij burgers is er onduidelijkheid over voor welke grondslagen met de gegevens van twee jaar geleden gerekend wordt. Zo vragen sommige burgers zich af wat de consequenties zijn als je huishoudsituatie afgelopen twee jaar ook is gewijzigd, bijvoorbeeld doordat kinderen volwassen werden en mee zijn gaan tellen voor de huurtoeslag.

Wie komt in aanmerking voor het vangnet

Volgens professionals is met behulp van een rekentool eenvoudig te berekenen of burgers wel of geen recht hebben op een vangnet indien gerekend wordt met een harde grens van een minimum in inkomensdaling. Dit schept duidelijkheid over wie wel en wie niet in aanmerking komt. Toch wordt de harde grens van 20% door professionals als arbitrair en onwenselijk ervaren. Volgens hen zou een glijdende schaal beter zijn om hardheidsclausules en misbruik (mensen geven hun financiën zo weer dat ze aan die 20% komen) te voorkomen.

x Al vonden professionals de scherpe grens van 20% daling ook arbitrair, zie paragraaf 'wie komt in aanmerking voor het vangnet'.

x Vermogen is een onderwerp dat de professionals zelf ter sprake brachten. In de omschrijving van de maatregel voor de focusgroepen noemden we het vermogen niet.

Voorspelbaarheid uitkomsten

Recht op vangnet tijdens aanvraag

Volgens de onderzoekers is het cruciaal dat burgers worden ondersteund bij het maken van de benodigde inkomensberekeningen. Zelfs met de rekenhulp blijft het complex om het recht op het vangnet te bepalen door het huidige inkomen te berekenen en te vergelijken met dat van twee jaar geleden. Dit komt onder andere door de definitie van inkomen die de Belastingdienst hanteert en doordat veranderingen in de toekomst die nu nog onbekend zijn (bijvoorbeeld: een baan verliezen of juist een baan vinden) invloed hebben op of je op dit moment recht hebt op een vangnet. Zelfs de geïnterviewde burgers met een vast inkomen vragen zich daarom af of ze aan het begin van het jaar al wel kunnen bepalen of hun inkomen meer dan 20% gaat dalen ten opzichte van twee jaar geleden. Volgens de onderzoekers zijn er daarnaast groepen burgers voor wie het bepalen en vergelijken van het inkomen extra lastig is, bijvoorbeeld omdat de berekening vanwege wisselende inkomsten extra complex is, ze niet financieel onderlegd zijn of moeite hebben met de Nederlandse taal.

Burgers met een relatief stabiel inkomen

De onderzoekers verwachten dat het aanvragen en doorgeven van eventuele wijzigingen makkelijker wordt voor de groep burgers met een relatief stabiel inkomen. Het proces van voorlopig toekennen, uitbetaling van voorschotten, definitieve vaststelling, nabetaling en/of terugvordering met betrekking tot inkomen wordt namelijk vervangen door een definitieve toekenning en uitbetaling op basis van het inkomen van twee jaar geleden. Voor deze groep is de

uitkomst op basis van de grondslag ‘inkomen’ dus heel helder: wat je krijgt op basis van die grondslag is altijd gelijk aan waar je recht op hebt.

De andere grondslagen voor de verschillende toeslagen blijven gelijk aan het huidige systeem. De onderzoekers verwachten daarom dat op basis van (wijzigingen in) die grondslagen nog steeds onzekerheid kan ontstaan over op hoeveel toeslag de burger recht heeft en of hij aan het eind van het jaar te maken krijgt met terugvorderingen.

Burgers met een vangnet

Voor burgers met een vangnet blijven de grondslagen en uitkomsten gelijk aan die in het huidige systeem. Daarnaast kunnen wijzigingen in het inkomen van burgers ervoor zorgen dat zij toch geen recht blijken te hebben op het vangnet. De onderzoekers verwachten daarom dat de onzekerheid over op hoeveel toeslag de burger recht heeft en of hij aan het eind van het jaar te maken krijgt met terugvorderingen groter wordt voor deze groep burgers.

Gevoel van rechtvaardigheid

Sterkste schouders dragen de zwaarste lasten

De onderzoekers denken dat het mechanisme op basis waarvan de hoogte van de toeslag wordt bepaald gelijk blijft in deze maatregel: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Dat betekent in het geval van deze maatregel dat burgers die twee jaar geleden meer verdienden, minder toeslag ontvangen dan burgers die twee jaar geleden minder verdienden, tenzij hun inkomen van twee

jaar geleden onbekend is of hun huidige inkomen sterk gedaald is ten opzichte van twee jaar geleden. Het uitgangspunt is dus voor iedereen: hoe hoger je inkomen, hoe lager je toeslag. Er bestaat echter wel verschil tussen burgers in op welk inkomen die toeslag gebaseerd wordt.

Vershil tussen inschatting inkomensdaling begin en gedurende het jaar

Burgers die aan het begin van het jaar dachten dat hun inkomen meer dan 20% lager zou zijn (bijvoorbeeld: 25% lager), maar voor wie gedurende het jaar blijkt dat dat niet het geval is (bijvoorbeeld: blijkt maar 18% lager), betalen het teveel ontvangen bedrag aan toeslag terug. Voor hen geldt echter het volgende: ze betalen alleen het daadwerkelijk te veel ontvangen deel aan toeslag (in dit geval: 7%) en niet het te veel ontvangen deel aan toeslag ten opzichte van hun inkomen van twee jaar geleden (in dit geval: 25%)* terug. Er ontstaat op deze manier een verschil in het bedrag dat burgers ontvangen als ze aan het begin van het jaar al verwachten dat ze 18% achteruitgaan in inkomen, ten opzichte van als ze er gedurende het jaar achter komen dat hun inkomen ‘maar’ 18% achteruit gaat. Het ministerie gaat ervan uit dat dit verschil niet onredelijk of onrechtvaardig is; het vangnet heeft in dat geval als tijdelijke overbrugging gediend. Professionals ervaren de harde grens van 20% echter als arbitrair. Volgens hen zou een glijdende schaal beter zijn om hardheidsclausules en misbruik (mensen geven hun financiën zo weer dat ze aan die 20% komen) te voorkomen.

Hoger bedrag bij inkomensstijging

Professionals vinden de maatregel eerlijker dan het huidige systeem, omdat eventuele terugvorderingen op basis van een hoger daadwerkelijk inkomen vermeden worden. Het feit dat mensen met een inkomensstijging (bijvoorbeeld: mensen die uit de WW of bijstand komen) twee jaar lang meer toeslag ontvangen dan waarop zij op basis van hun huidige inkomen recht hebben, kan het draagvlak voor deze maatregel volgens professionals echter verminderen. Een enkele burger geeft inderdaad aan het niet eerlijk te vinden dat je in deze maatregel meer of minder krijgt dan waar je op basis van je huidige inkomen recht op hebt.

CONSEQUENTIES

Kans op (hoge) terugvorderingen

Burgers met een relatief stabiel inkomen

Volgens de onderzoekers is het belangrijkste effect van deze maatregel dat er voor burgers met een relatief stabiel inkomen geen terugvorderingen meer zullen plaatsvinden door de onvoorspelbaarheid van het verzamelinkomen. Als hun inkomen van twee jaar geleden bekend is, wordt hun inkomen automatisch ingevuld en hoeven burgers zelf tijdens het kalenderjaar niets te wijzigen. Voor een groot deel van de burgers verdwijnt hiermee het risico op terugvorderingen op basis van veranderingen in inkomen**. Vergeten om wijzigingen in de andere grondslagen (tijdig) door te geven, kan voor deze groep nog wel leiden tot terugvorderingen.

* Dit scenario is op verzoek van het ministerie niet voorgelegd aan burgers en professionals.

** Volgens berekeningen van de Belastingdienst bestaat de groep met een inkomensdaling van meer dan 20% uit ca. 350.000 personen.

Burgers met een vangnet

Inschatten inkomen en recht op vangnet. Burgers moeten tijdens de aanvraag zelf een inschatting maken van hun huidige inkomen; een handeling die volgens de onderzoekers lastig kan zijn en tot fouten kan leiden, gegeven het gehanteerde inkomensbegrip. Bij een te laag ingeschat inkomen, denken burgers foutief dat ze recht hebben op het vangnet. Daarnaast kunnen wijzigingen in de situatie van burgers (bijvoorbeeld: het vinden van een baan) ervoor zorgen dat een burger het recht op vangnet verliest gedurende het jaar. Hoe eerder burgers een fout of wijziging doorgeven, hoe lager de terugvordering is die ze moeten betalen. Zelfs als burgers een wijziging direct doorgeven, kan het feit dat hun inkomen gestegen is er echter voor zorgen dat burgers het recht op vangnet verliezen en automatisch te maken krijgen met een terugvordering. Ook als ze van tevoren niet konden weten dat hun inkomen zou gaan stijgen.

Doorgeven wijziging in inkomen.

Hoe eerder burgers een fout of wijziging doorgeven, hoe lager de terugvordering die ze moeten betalen. Toch zullen burgers wijzigingen niet altijd tijdig doorgeven. Zo blijkt uit eerder onderzoek [3] dat in het huidige systeem maar 10% van de toeslagontvangers een wijziging in het toetsingsinkomen doorgeeft*. Daarnaast benadrukken professionals dat de maatregel voornamelijk actie verlangt van burgers die te maken hebben met een sterke inkomensdaling. Deze groep is vaak al kwetsbaar en minder goed in het doorgeven van hun gegevens. Ook van zelfstandigen wordt extra actie verlangd. Zij vormen een risicogroep

in het huidige systeem, voor wie het inkomen op t-2 niet altijd bekend is.

Doorgeven stijging in inkomen tot minder dan 20%.

Als het inkomen van burgers zoveel stijgt dat het minder dan 20% lager is dan twee jaar geleden, moeten burgers met een vangnetregeling zelf doorgeven dat hun toeslagen gebaseerd moeten worden op hun inkomen van twee jaar geleden. Dit betekent dat burgers met een vangnetregeling niet alleen wijzigingen in inkomen door moeten geven, maar ook moeten controleren of die ervoor zorgen dat het inkomen over de 20% grens gaat. Dit werpt een extra drempel op, waar burgers tegenop zien en waarvan ze denken dat niet iedereen dit kan.

Herinnering aan wijziging in inkomen.

De Belastingdienst stuurt burgers waar mogelijk een herinnering als er een substantiële wijziging in inkomen plaatsvindt, om te voorkomen dat ze vergeten deze door te geven. Net als in het huidige systeem checkt de Belastingdienst het inkomen van burgers in de Polisadministratie**. Eén van de opties is dat als de Belastingdienst een inkomensstijging constateert die het huidige inkomen op minder dan 20% lager dan het inkomen van twee jaar geleden brengt, zij de burger een herinnering stuurt dat hij zijn toeslag moet laten baseren op zijn inkomen van twee jaar geleden. De burger moet vervolgens zelf actie ondernemen en deze wijziging doorgeven. Burgers vinden het fijn dat ze dergelijke herinneringen ontvangen van de Belastingdienst en denken dat deze herinneringen helpen voorkomen dat je vergeet een wijziging

* Dit percentage is niet gerelateerd aan het aantal toeslagontvangers dat wijzigingen zou moeten doorgeven, maar aan de gehele populatie.

** Deze gegevens in de Polisadministratie lopen achter op de actuele gegevens. Ze geven inzicht in het inkomen van drie maanden geleden en gaan van een ander inkomensbegrip uit dan de Belastingdienst doet. Van sommige burgers (bijvoorbeeld: van zelfstandigen) zijn daarnaast geen inkomensgegevens bekend in de Polisadministratie. Deze burgers ontvangen dus geen herinnering bij een substantiële stijging in hun inkomen.

door te geven. Een enkele burger vraagt zich wel af waarom de Belastingdienst het niet gewoon zelf aanpast als ze ziet dat er iets niet klopt in zijn gegevens. Hij vindt het gedoe dat hij dat vervolgens zelf moet doen.

Kans op niet-gebruik

Van (huur)toeslag

Uit eerder onderzoek[19] blijkt dat er verschillende redenen zijn waarom burgers geen gebruik maken van inkomensondersteunende maatregelen. Een van deze redenen is dat burgers bang zijn voor de financiële gevolgen van een verkeerde inschatting van bijvoorbeeld hun inkomen. Door controle achteraf moeten zij mogelijk plotseling veel geld terugbetalen. Om dat te voorkomen, vragen zij de regeling helemaal niet meer aan. Professionals verwachten dat de maatregel niet-gebruik van toeslagen terugdringt, omdat (de hoogte van) de toeslag zekerder is en men nu minder bang hoeft te zijn voor terugvorderingen. Gegeven de twijfels die burgers zelf hebben over de maatregel, is het echter de vraag of zij de toekenning ook als zekerder ervaren.

Van vangnet

Keuze of automatisch.

Zoals eerder besproken werd, is nog niet duidelijk of burgers op basis van de uitkomst van de berekening van hun inkomen zelf kiezen of ze een vangnet willen aanvragen, of dat dit een automatische vervolgstap is als de berekening laat zien dat het inkomen komend jaar minstens 20% lager is dan twee jaar geleden. Als gekozen wordt voor een automatische vervolgstap, zal het

gebruik van het vangnet groter zijn dan wanneer burgers hier **zelf voor moeten kiezen (opt-in)**.

Angst voor terugvorderingen.

Sommige burgers geven aan toeslagen het liefst te laten baseren op hun inkomen van twee jaar geleden. Ze hebben deze voorkeur vooral omdat ze bang zijn later terugvorderingen te krijgen als ze de vangnetregeling aanvragen wanneer achteraf blijkt dat ze hier geen recht op hadden. Ook burgers die wel degelijk recht hebben op het vangnet, zullen deze uit angst dus niet altijd aanvragen.

Inkomenswijziging gedurende het jaar.

Burgers die gedurende het jaar een grote inkomensdaling ervaren, komen mogelijk ook in aanmerking voor de vangnetregeling. Ze moeten zelf in actie komen en een wijziging doorgeven om hun toeslagen op hun huidige inkomen te laten baseren. Voor ze deze wijziging doorgeven, moeten ze (de verwachting van) hun huidige inkomen vergelijken met hun inkomen van twee jaar geleden, bepalen of ze in aanmerking te komen voor het vangnet* en de juiste gegevens verzamelen om deze daling te bewijzen.

Een van de professionals, die werkt als klantmanager schuldhulpverlening, gaf aan dat de groep met de sterkste inkomensdalingen de gemeente weet te bereiken en niet-gebruik daarom geen groot probleem zal zijn. Tegelijkertijd blijkt uit cijfers van het CBS [22] dat slechts 1 op de 6 mensen met problematische schulden in beeld is bij (schuld)hulpverlening.

* Tijdens de aanvraag is deze vergelijking een expliciete stap in het proces die alle burgers doorlopen, maar gedurende het jaar moeten burgers deze stap zelf zetten. Hierbij kunnen ze wel gebruik maken van de rekenhulp.

Volgens de onderzoekers vormt elk van de stappen die burgers moeten zetten om een vangnet aan te vragen een drempel die burgers ervan kan weerhouden gebruik van deze regeling te maken. Professionals geven dan ook aan dat personen met een sterke inkomensdaling (bijvoorbeeld door baanverlies) vaak kwetsbaarder en minder goed in het doorgeven van hun gegevens zijn. Op het moment dat het vangnet relevant voor hen wordt, zijn deze burgers dus mogelijk niet in staat het vangnet ook daadwerkelijk aan te vragen. Burgers hebben zelf ook het gevoel dat het een gedoe is om wel toeslag te krijgen op basis van hun huidige inkomen en het lijkt de burgers die verwachten het vangnet nodig te hebben lastig om hiervoor de juiste gegevens als ‘bewijs’ aan te leveren.

Herinnering bij wijziging in inkomen.

Als de Belastingdienst een inkomensdaling van meer dan 20% ten opzichte van twee jaar geleden constateert, stuurt zij burgers een herinnering dat zij hun toeslag kunnen laten baseren op hun huidige inkomen*. Burgers moeten het vangnet vervolgens zelf aanvragen. Volgens de onderzoekers verkleinen herinneringen die de Belastingdienst stuurt de kans dat burgers vergeten dat de mogelijkheid om de toeslag op het huidige inkomen te laten baseren bestaat, of niet weten dat ze hiervoor in aanmerking komen. Voor degenen die deze herinneringen niet ontvangen, blijven de risico's op vergeten en onzekerheid over recht op de aanpassing echter bestaan. Daarnaast neemt de herinnering de andere drempels die burgers mogelijk ervaren bij het aanvragen van een vangnet niet weg.

Verleren wijzigingen door te geven.

Professionals verwachten dat burgers die toeslagen al een aantal jaar automatisch laten baseren op hun inkomen van twee jaar geleden, **niet meer gewend zijn** om wijzigingen in hun inkomen door te geven. Als zij te maken krijgen met een inkomensdaling van meer dan 20%, is de kans daarom groter dat zij gedurende het jaar geen gebruik maken van de vangnetregeling.

Bedrag achteraf uitgekeerd.

Maken burgers geen gebruik van de vangnetregeling en blijkt aan het eind van het jaar dus pas dat ze recht hadden op een hoger toeslagbedrag, dan krijgen ze dit bedrag achteraf alsnog uitgekeerd. Dit kan uiteraard alleen als burgers wel toeslag hebben aangevraagd en dus bekend zijn bij de Belastingdienst/Toeslagen. Volgens de onderzoekers zorgt dit voor minder niet-gebruik van de regeling achteraf, maar voorkomt dit geen niet-gebruik gedurende het jaar.

Andere consequenties

Burgers staan niet positief tegenover het gebruik van het inkomen van twee jaar geleden. Ze zijn bang dat, wanneer hun inkomen intussen gedaald is (maar niet meer dan 20% ten opzichte van twee jaar geleden), ze toeslag mislopen. Deze vergelijking met het huidige bedrag dat ze ontvangen is echter alleen relevant voor de overgangperiode. Na de overgangperiode zijn burgers enkel bekend met het bedrag dat ze in de maatregel ontvangen en is er dus geen sprake van ‘misgelopen’ toeslag.

* Ook deze herinneringen zijn gebaseerd op gegevens in de Polisadministratie. Deze gegevens lopen achter op de actuele gegevens. Ze geven inzicht in het inkomen van drie maanden geleden en gaan van een ander inkomensbegrip uit dan de Belastingdienst doet. Van sommige burgers (bijvoorbeeld: van zelfstandigen) zijn daarnaast geen inkomensgegevens bekend in de Polisadministratie. Deze burgers ontvangen dus geen herinnering bij een substantiële stijging in hun inkomen.

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN

Gedragsinzichten toepassen

Professionals geven aan dat het belangrijk is om gedragsinzichten toe te passen in de communicatie naar de burger, bijvoorbeeld bij het attenderen van de burger op de mogelijkheid van een vangnet en de uitleg van de maatregel in het algemeen. Framing en woordgebruik zijn cruciaal om begrip voor en duidelijkheid over deze regeling te creëren.

Herinneringen sturen

Professionals zien het als een randvoorwaarde dat mensen geattendeerd worden op een inkomensdaling door de Belastingdienst wanneer zij dit voorzien (stap 5 in de burgerreis). Een inkomensdaling is echter niet altijd (tijdig) te voorzien door de Belastingdienst. Zo is het inkomen van zelfstandigen, die ook een risicogroep vormen in het huidige systeem, niet beschikbaar in de Polisadministratie. Daarom is het belangrijk dat burgers van wie de toeslag gebaseerd is op hun huidige inkomen regelmatig de herinnering krijgen te checken of het inkomen dat ze doorgaven nog klopt.

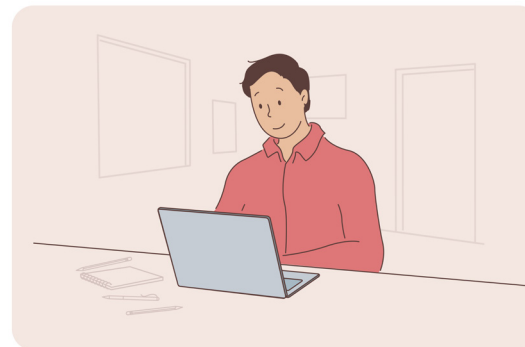
Hulp bieden bij aanvraag vangnet

Professionals vinden het belangrijk dat burgers hulp krijgen bij het aanvragen van het vangnet als ze hier behoefte aan hebben en hiervoor bijvoorbeeld terecht kunnen 'bij de balie'.

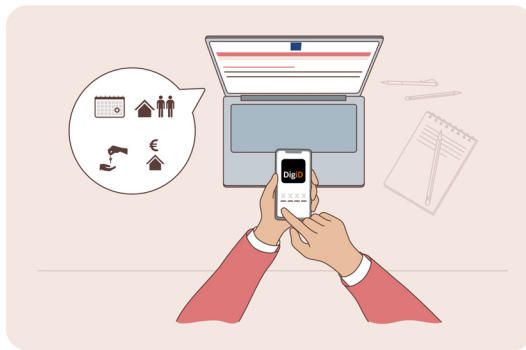
Alternatief: toeslag pas twee jaar later ontvangen

Professionals stellen voor om burgers de mogelijkheid te bieden toeslagen pas twee jaar later definitief te ontvangen. Voor burgers die de financiële ruimte hebben om toeslagen later te ontvangen, kan dit een goede aanvulling zijn op de maatregel. Ze verwachten dat dit een randvoorwaarde is die het niet-gebruik sterk zou terugdringen, vooral onder zzp'ers en mensen met een sterk wisselend inkomen die nu uit angst voor terugvorderingen geen aanvraag doen. Volgens de onderzoekers richt deze alternatieve maatregel zich echter niet op de centrale doelgroep van het toeslagenstelsel: mensen die de toeslag nodig hebben om maandelijks rond te komen.

BURGERREIS



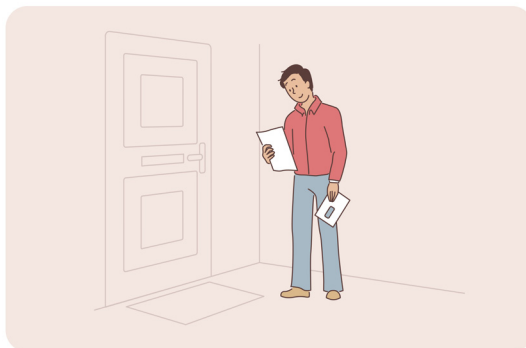
Stap 1: De burger kijkt op de website van de Belastingdienst of hij/zij aan de voorwaarden voor huurtoeslag voldoet.



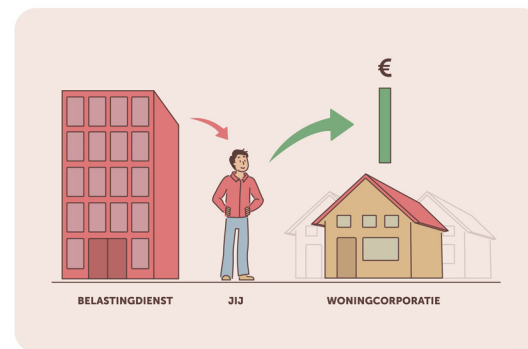
Stap 2: De burger logt in op Mijn toeslagen en vult verschillende gegevens in.



Stap 3: De burger bepaalt met behulp van een rekenhulp per bewoner van 18+ of zijn/haar inkomen dit jaar veel lager (meer dan 20%) is dan twee jaar geleden.



Stap 4: De burger krijgt via een brief te horen wat de definitieve hoogte is van de huurtoeslag.



Stap 5: De Belastingdienst maakt de huurtoeslag elke maand naar de burger over. En de burger maakt de volledige huur over aan de verhuurder.

OPTIE 1: JE TOESLAG IS GEBASSEERD OP HET INKOMEN VAN 2 JAAR GELEDEN



Stap 6a: Als er iets wijzigt in de huishoudsituatie of de woonsituatie geeft de burger dit door.

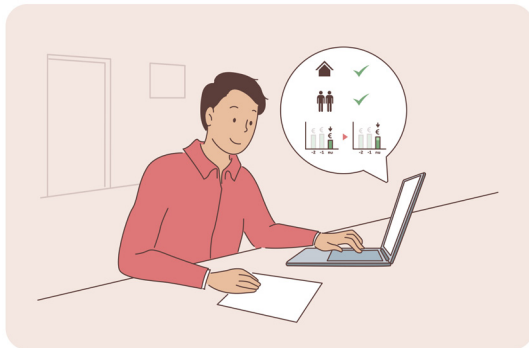


Stap 7a: Als het inkomen gedurende het jaar zoveel daalt dat het lager (meer dan 20%) is dan twee jaar geleden, geeft de burger door dat hij/zij gebruik gaat maken van het huidige inkomen.



Stap 8a: Als de Belastingdienst ziet dat je jaarinkomen toch veel lager (meer dan 20%) is dan twee jaar geleden, stuurt ze de burger een bericht.

OPTIE 2: JE TOESLAG IS GEBASSEERD OP HET HUIDIGE INKOMEN



Stap 6b: Als er iets wijzigt in de huishoudsituatie of de woonsituatie geeft de burger dit door.



Stap 7b: Als het inkomen gedurende het jaar zoveel stijgt dat het niet meer veel lager (minder dan 20%) is dan twee jaar geleden, geeft de burger door dat hij/zij gebruik gaat maken van inkomen van twee jaar geleden.



Stap 8b: Als de Belastingdienst ziet dat het inkomen dit jaar toch veel hoger is, stuurt ze de burger een bericht.

HOOFDSTUK 4.3

MAATREGEL

T-2 MET VANGNET GEHEEL GEDECENTRALISEERD BIJ GEMEENTEN

OMSCHRIJVING MAATREGEL*

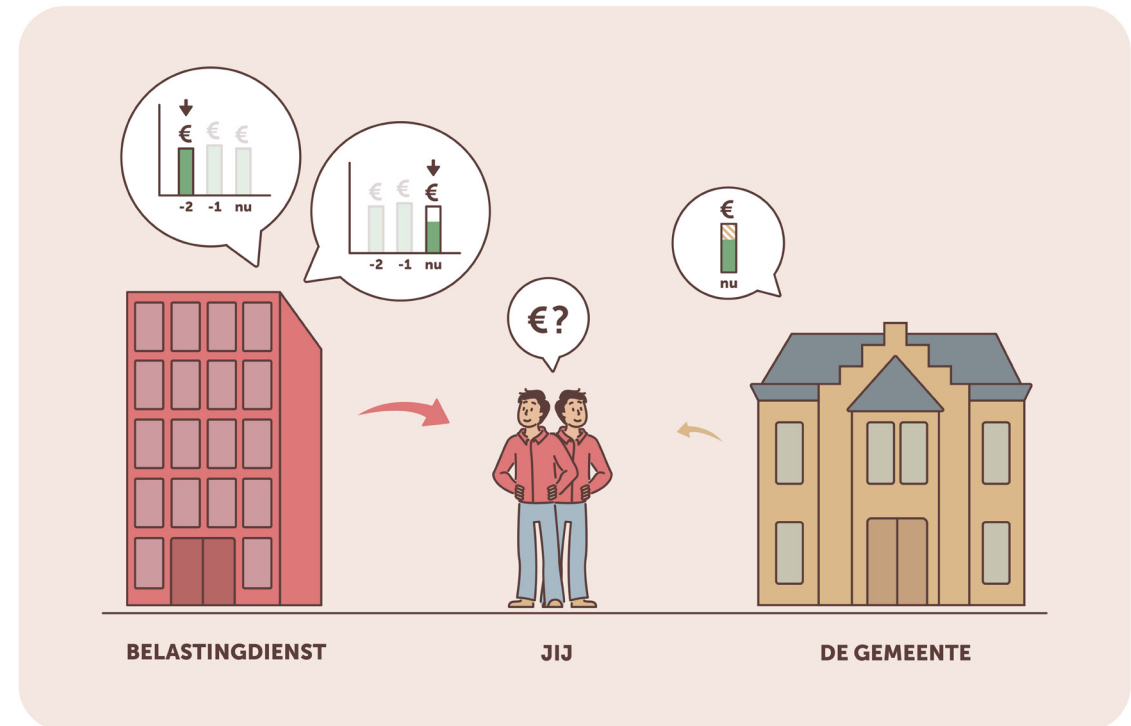
De hoogte van alle toeslagen wordt gebaseerd op hoeveel inkomen de leden van een huishouden (huurtoeslag) of de aanvrager en zijn/haar eventuele toeslagpartner (andere toeslagen) twee jaar geleden hadden.

Als burgers hun inkomen van twee jaar geleden nog niet definitief bekend is, gaat de belastingdienst uit van het inkomen van drie jaar geleden. Als dit ook niet bekend is, vraagt de Belastingdienst burgers alsnog om hun huidige inkomen te schatten.

Als het inkomen van burgers dit jaar veel lager (meer dan 20%) is dan twee of drie jaar geleden, kunnen ze een aanvullend geldbedrag krijgen van de gemeente waar ze wonen (vangnetregeling). Dit bedrag moeten ze zelf aanvragen bij hun gemeente.

We hebben de situatie specifiek voor huurtoeslag bekeken. Hoeveel huurtoeslag burgers ontvangen hangt af van:

- hun huishoudsituatie;
- het inkomen van hun huishouden (van twee jaar geleden);
- de hoogte van hun huur.



* De doelmogelijkheid van deze maatregel zal in de praktijk voor een belangrijk deel afhangen van het proces bij de gemeente. Dat proces is echter op dit moment nog onbekend.

SAMENVATTING

- De begrijpelijkheid van de t-2 maatregel is volgens professionals hoog. De toevoeging van het vangnet bij de gemeente maakt de maatregel echter minder begrijpelijk voor burgers. Ook zijn sommige burgers sceptisch over hoe doenlijk en begrijpelijk een regeling bij de gemeente is.
- Voor burgers van wie het inkomen bekend is en die geen vangnet nodig hebben, valt een belangrijke wijziging en bron van terugvorderingen, namelijk het inkomen, weg.
- De andere grondslagen in deze maatregel zijn gelijk aan het huidige systeem. Hoge terugvorderingen die veroorzaakt worden door andere grondslagen blijven dus voor iedereen bestaan.
- Professionals benadrukken dat de maatregel voornamelijk actie verlangt van burgers die te maken hebben met een sterke inkomensdaling. Deze groep is vaak al kwetsbaar en minder goed in het doorgeven van hun gegevens.
- Burgers staan niet positief tegenover het gebruik van het inkomen van twee jaar geleden. Ze zijn bang dat, wanneer hun inkomen intussen gedaald is, ze toeslag mislopen.
- Burgers vragen zich af of ze aan het begin en tijdens het jaar kunnen bepalen of hun inkomen meer dan 20% daalt t.o.v. twee jaar geleden. Er kan gedurende het jaar nog veel veranderen.
- De harde grens van 20% wordt door professionals als arbitrair ervaren. Volgens hen zou een glijdende schaal beter zijn om hardheidsclausules en misbruik (mensen geven hun financiën zo weer dat ze aan die 20% komen) te voorkomen.
- Een burger met vangnet krijgt vanaf het moment van de aanvraag te maken met twee instanties, met mogelijk verschillende voorwaarden, systemen en manieren van wijziging doorgeven. Bij beide instanties bestaat het risico op terugvorderingen. Dit verlaagt de doenlijkheid van de maatregel en verhoogt het risico op terugvorderingen volgens professionals.
- Sommige burgers twifelen of het bij de gemeente overzichtelijk is waar ze gedurende het jaar precies recht op hebben, en ze niet aan het eind van het jaar verrast worden door een terugvordering die ze niet zagen aankomen.
- Het wordt door burgers en professionals als oneerlijk ervaren dat de voorwaarden voor de vangnetregeling mogelijk verschillen per gemeente. Iemand met dezelfde kenmerken zou overal hetzelfde vangnet moeten ontvangen.
- Professionals verwachten dat de maatregel niet-gebruik van toeslagen terugdringt, omdat (de hoogte van) de toeslag zekerder is en men nu minder bang hoeft te zijn voor terugvorderingen. Gegeven de twijfels die burgers zelf hebben over de maatregel, is het echter de vraag of zij de maatregel ook als zekerder ervaren.
- De extra en complexere stap naar het vangnet bij de gemeente zorgt er volgens professionals en een enkele burger voor dat niet-gebruik van het vangnet mogelijk hoger is.

- Het feit dat kwetsbare groepen die al bekend waren bij de gemeente nu direct geholpen kunnen worden met maatwerk, zien professionals als een positief punt.

ACTIES

Tijdens de aanvraag

De aanvraag van toeslag blijft in grote lijnen gelijk aan de aanvraag in het huidige systeem. Het verschil is dat voor burgers van wie hun inkomen van twee jaar geleden bekend is, dit inkomen vooraf is ingevuld in de aanvraag. Het controleren van dit inkomen is een nieuwe stap in de aanvraag bij deze maatregel. Deze stap is wenselijk is om fouten in de hoogte van de toeslag te voorkomen, maar zal niet door alle burgers genomen worden.

Schatten huidige inkomen

Net als in het huidige systeem, blijven burgers als onderdeel van de aanvraag ook hun huidige inkomen schatten. Op basis daarvan kan de burger namelijk bepalen of hij in aanmerking komt voor de vangnetregeling. Voor het inschatten van zijn inkomen en het vergelijken van het huidige inkomen met dat van twee jaar geleden, kan de burger gebruik maken van een rekenhulp.

Vangnetregeling aanvragen

Als uit de schatting van het huidige inkomen blijkt dat dit 20% lager is dan twee jaar geleden krijgen burgers de melding dat ze een aanvullend geldbedrag van de gemeente kunnen ontvangen.

Vervolgens moeten burgers zelf naar de website van hun woongemeente gaan om te checken of ze aan de voorwaarden voor een vangnetregeling in hun gemeente voldoen, en de aanvraag voor het vangnet in gang te zetten.

Het is nog niet duidelijk hoe het aanvraagproces er uitziet bij de gemeente en hoe dit proces verschilt per gemeente.

Na de aanvraag

Burger met onbekend t-2 inkomen

Voor burgers voor wie het inkomen van twee jaar geleden niet bekend is (bijvoorbeeld: voor sommige zelfstandigen), wordt de hoogte van hun toeslag gebaseerd op hun huidige inkomen. Aangezien het hierbij gaat om een bedrag dat nog niet definitief is en verandert gedurende het jaar, geven ze in dat geval ook wijzigingen in inkomen door. Voor hen geldt dus dat ze gedurende het jaar wijzigingen in inkomen én andere wijzigingen die relevant zijn voor de toeslagen die ze ontvangen (bijvoorbeeld: de hoogte van de huur (voor huurtoeslag), de kosten van kinderopvang (voor kinderopvangtoeslag) en de huishoudsamenstelling)) doorgeven aan de Belastingdienst.

Voor deze burgers is de vangnetregeling niet nodig, omdat de toeslag zelf gebaseerd wordt op hun huidige inkomen. Zij hebben in deze maatregel dus maar met één instantie te maken. Professionals geven aan dat dit de doenlijkheid van de maatregel ten goede komt.

Burger met bekend t-2 inkomen, zonder vangnet

Voor alle burgers van wie dit inkomen bekend is, is de hoogte van hun toeslag gebaseerd op hun inkomen van twee jaar geleden. Aangezien het hierbij gaat om een definitief bedrag dat niet verandert gedurende het jaar hoeven ze geen wijzigingen in inkomen door te geven. Voor hen geldt dus dat ze gedurende het jaar alleen andere wijzigingen die relevant zijn voor de toeslagen die ze ontvangen (bijvoorbeeld: de hoogte van de huur (voor huurtoeslag), de kosten van kinderopvang (voor kinderopvangtoeslag) en de huishoudsamenstelling)) doorgeven aan de Belastingdienst.

Burgers voor wie pas gedurende het jaar blijkt dat hun inkomen minstens 20% lager is dan dat van twee jaar geleden komen ook in aanmerking voor de vangnetregeling. Bij een grote inkomensdaling bepalen burgers zonder vangnet dus eerst of ze verwachten dat deze daling groot genoeg is om in aanmerking te komen voor het vangnet. Als dit het geval is, checken ze of ze voldoen aan de andere voorwaarden die gelden voor een vangnet in hun woongemeente en vragen ze het vangnet bij hun gemeente aan.

Burger met bekend t-2 inkomen, met vangnet

Burgers met een inkomen dat meer dan 20% lager is dan twee jaar geleden, kunnen ervoor kiezen naast de toeslag een vangnet bij hun woongemeente aan te vragen. In dat geval hebben ze met twee instanties te maken, en geven ze dus ook bij twee instanties wijzigingen door als er iets verandert in hun situatie. Voor hen gelden na de aanvraag de volgende acties:

- Ze geven wijzigingen die relevant zijn voor de toeslagen die ze ontvangen (bijvoorbeeld: de hoogte van de huur (voor huurtoeslag), de kosten van kinderopvang (voor kinderopvangtoeslag) en de huishoudsamenstelling) door aan de Belastingdienst.
- Ze betalen aan het eind van het jaar een terugvordering als wijzigingen anders dan wijzigingen in inkomen niet op tijd bij de Belastingdienst bekend waren.
- Ze geven wijzigingen die relevant zijn voor het vangnet bij hun woongemeente door aan de gemeente. Welke en hoeveel wijzigingen dit zijn hangt af van de precieze invulling van de vangnetregeling door de gemeente. Dit kan per gemeente verschillen. Zo kan het vangnet bij de ene gemeente een voorschot zijn, en bij de andere gemeente een vastgesteld bedrag.
- Stijgt hun inkomen zoveel dat het minder dan 20% lager is dan twee jaar geleden, dan hebben burgers geen recht meer op de vangnetregeling. Of de regeling in dit geval automatisch stopgezet wordt of door burgers zelf stopgezet moet worden is nog niet duidelijk. Dit kan per gemeente verschillen.
- Ze betalen aan het eind van het jaar een terugvordering als wijzigingen die relevant zijn voor het vangnet niet op tijd bij de gemeente bekend waren.

Elk nieuw kalenderjaar berekent de Belastingdienst automatisch de hoogte van de toeslagen op basis van het nieuwe inkomen van twee jaar geleden. Als burgers aan het einde van het jaar een

vangnet van hun gemeente ontvingen, is nog niet duidelijk of ze die het jaar erop opnieuw moeten aanvragen of dat deze regeling automatisch doorloopt. Als de regeling automatisch doorloopt, is nog niet duidelijk of burgers een herinnering ontvangen dat zij moeten checken of ze ook komend jaar nog steeds voldoen aan de voorwaarden voor de vangnetregeling bij hun gemeente.

Burgers ontvangen hun toeslag van de Belastingdienst en het vangnet van de gemeente. Ze hebben in deze maatregel dus met twee instanties te maken. Professionals geven aan dat dit de doenlijkheid van de maatregel beperkt. Ook burgers geven aan het lastig te vinden om met twee instanties te maken te hebben. Ze verwachten meer bureaucratie en een grotere kans op fouten.

BEGRIJPELIJKHEID

De begrijpelijkheid van deze maatregel is volgens professionals hoog. Het is makkelijk uit te leggen dat de hoogte van de toeslag gebaseerd is op het definitieve inkomen en dat je alleen informatie door moet geven wanneer je inkomen sterk daalt*. Het is voor hen wel onduidelijk of vermogen ook mee wordt genomen in het inkomen van twee jaar geleden**. Ook bij burgers is er onduidelijkheid over voor welke grondslagen met de gegevens van twee jaar geleden gerekend wordt. Zo vragen sommige burgers zich af wat de consequenties zijn als je huishoudsituatie afgelopen twee jaar ook is gewijzigd, bijvoorbeeld doordat kinderen volwassen werden en mee zijn gaan tellen voor de huurtoeslag.

Daarnaast lijkt een extra regeling, het vangnet bij de gemeente, de maatregel minder begrijpelijk te maken voor de burgers. Ook zijn verschillende burgers sceptisch over hoe doenlijk en begrijpelijk een regeling bij de gemeente zal worden.

Wie komt in aanmerking voor het vangnet

Volgens professionals is met behulp van een rekentool eenvoudig te berekenen of burgers wel of geen recht hebben op een vangnet als gerekend wordt met een harde grens van een minimum in inkomensdaling. Dit scheidt duidelijkheid over wie wel en wie niet in aanmerking komt op basis van inkomen. Toch wordt de harde grens van 20% door professionals als arbitrair en onwenselijk ervaren. Volgens hen zou een glijdende schaal beter zijn om hardheidsclausules en misbruik (mensen geven hun financiën zo weer dat ze aan die 20% komen) te voorkomen.

Het hangt van de aanvullende voorwaarden die gemeenten stellen af of burgers vervolgens ook daadwerkelijk in aanmerking komen voor een vangnet in hun woongemeente. Het is nu nog onduidelijk hoe de communicatie van de gemeente over deze voorwaarden eruitziet, en of en hoe deze voorwaarden worden geïntegreerd in de toeslagaanvraag bij de Belastingdienst. Daarmee is het op dit moment nog onduidelijk of burgers tijdens de toeslagaanvraag direct begrijpen of zij in aanmerking komen voor een vangnet bij hun gemeente, en wat ze vervolgens moeten doen om dit vangnet aan te vragen.

* Al vonden professionals de scherpe grens van 20% daling ook arbitrair, zie paragraaf 'wie komt in aanmerking voor het vangnet'.

** Vermogen is een onderwerp dat de professionals zelf ter sprake brachten. In de omschrijving van de maatregel voor de focusgroepen noemden we vermogen niet.

Definitie van begrippen

Burgers hebben te maken met specifieke eisen aan bijvoorbeeld inkomen en huishoudsituatie om in aanmerking te komen voor toeslag. Mogelijk worden dergelijke eisen ook gesteld bij de gemeente om in aanmerking te komen voor een vangnet. Het is op dit moment nog niet duidelijk of de betekenis van ‘inkomen’ en ‘huishoudsituatie’, en de specifieke aspecten die de burger moet meenemen om de hoogte van zijn inkomen en de samenstelling van zijn huishouden te bepalen, precies gelijk zijn bij de Belastingdienst en de gemeente. De onderzoekers verwachten dat eventuele verschillen in definities zorgen voor verwarring en onbegrip bij burgers.

Voorspelbaarheid uitkomsten**Recht op vangnet tijdens aanvraag**

Volgens de onderzoekers is het cruciaal dat burgers worden ondersteund bij het maken van de benodigde inkomensberekeningen. Zelfs met de rekenhulp blijft het complex om het recht op het vangnet te bepalen door het huidige inkomen te berekenen en te vergelijken met dat van twee jaar geleden. Dit komt onder andere door de definitie van inkomen die de Belastingdienst hanteert en doordat veranderingen in de toekomst die nu nog onbekend zijn (bijvoorbeeld: een baan verliezen of juist een baan vinden), invloed hebben op of je op dit moment recht hebt op een vangnet. Zelfs de geïnterviewde burgers met een vast inkomen vragen zich daarom af of ze aan het begin van het jaar al wel kunnen bepalen of hun inkomen meer dan 20% gaat dalen ten opzichte van twee jaar geleden. Volgens de onderzoekers zijn

er daarnaast groepen burgers voor wie het bepalen en vergelijken van het inkomen extra lastig is, bijvoorbeeld omdat de berekening vanwege wisselende inkomsten extra complex is, ze niet financieel onderlegd zijn of moeite hebben met de Nederlandse taal.

Zoals hierboven genoemd, is nog onduidelijk of de burger tijdens zijn toeslagaanvraag ook direct weet of hij recht heeft op een vangnet bij zijn woongemeente. Dit hangt onder andere af van de communicatie van de gemeente over de voorwaarden die zij stelt voor recht op een vangnet, en of en hoe deze voorwaarden worden geïntegreerd in de toeslagaanvraag bij de Belastingdienst.

Burger met onbekend t-2 inkomen

Voor burgers van wie het inkomen van twee (of drie) jaar geleden onbekend is, wordt hun toeslag gebaseerd op hun huidige inkomen. Voor hen verandert er in deze maatregel niets ten opzichte van het huidige systeem. Onzekerheid en onvoorspelbaarheid **uit het huidige systeem** blijft voor hen dus ook gelijk.

Burger met bekend t-2 inkomen, zonder vangnet

De onderzoekers verwachten dat het aanvragen en doorgeven van eventuele wijzigingen makkelijker wordt voor de groep burgers met een relatief stabiel inkomen. Het proces van voorlopig toekennen, uitbetaling van voorschotten, definitieve vaststelling, nabetaling en/of terugvordering met betrekking tot inkomen wordt namelijk vervangen door een definitieve toekenning en uitbetaling op basis van het inkomen van twee jaar geleden. Voor deze groep is de

uitkomst op basis van de grondslag ‘inkomen’ dus heel helder: wat je krijgt op basis van die grondslag is altijd gelijk aan waar je recht op hebt.

De andere grondslagen voor de verschillende toeslagen blijven gelijk aan het huidige systeem. De onderzoekers verwachten daarom dat op basis van (wijzigingen in) die grondslagen nog steeds onzekerheid kan ontstaan over op hoeveel toeslag de burger recht heeft en of hij aan het eind van het jaar te maken krijgt met terugvorderingen.

Burger met bekend t-2 inkomen, met vangnet

Burgers met een vangnet krijgen in deze maatregel te maken met twee regelingen bij twee instanties, waarvoor eigen eisen en grondslagen gelden. De onderzoekers verwachten daarom dat de onzekerheid over of en op hoeveel toeslag en vangnet de burger recht heeft en of hij aan het eind van het jaar te maken krijgt met terugvorderingen bij elk van de instanties groter wordt voor deze groep burgers.

Gevoel van rechtvaardigheid

Sterkste schouders dragen de zwaarste lasten

De onderzoekers denken dat het mechanisme op basis waarvan de hoogte van de toeslag wordt bepaald gelijk blijft in deze maatregel: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Dat betekent in het geval van deze maatregel dat burgers die twee jaar geleden meer verdienden minder toeslag ontvangen dan burgers die twee

jaar geleden minder verdienden. Burgers die op dit moment minder sterke schouders hebben dan ze twee jaar geleden hadden, kunnen een extra geldbedrag ontvangen van hun gemeente.

Hoger bedrag bij inkomensstijging

Professionals vinden de maatregel eerlijker dan het huidige systeem, omdat eventuele terugvordering op basis van een hoger daadwerkelijk inkomen vermeden worden. Het feit dat mensen met een inkomensstijging (bijvoorbeeld: mensen die uit de WW of bijstand komen) twee jaar lang meer toeslag ontvangen dan waarop zij op basis van hun huidige inkomen recht hebben, kan het draagvlak voor deze maatregel volgens professionals echter verminderen.

Verschillen tussen gemeenten

Hoe de vangnetregeling er uitziet, kan per gemeente verschillen. De gemeente geeft op basis van eigen beleid, voorwaarden en budget een extra bijdrage, al dan niet in de vorm van een voorschot. Of burgers met dezelfde kenmerken recht hebben op een vangnet, hoe hoog dit vangnet is, en hoeveel actie ze moeten ondernemen om het vangnet te ontvangen en terugvorderingen met betrekking tot dit vangnet te voorkomen, kan dus verschillen per gemeente. Dit mogelijke verschil wordt door burgers en professionals als oneerlijk ervaren. Iemand met dezelfde kenmerken zou overal hetzelfde vangnet moeten ontvangen.

CONSEQUENTIES

Kans op (hoge) terugvorderingen

Burger met bekend t-2 inkomen, zonder vangnet

Volgens de onderzoekers is het belangrijkste effect van deze maatregel dat er voor burgers met een relatief stabiel inkomen geen terugvorderingen meer zullen plaatsvinden door de onvoorspelbaarheid van het verzamelinkomen. Als hun inkomen van twee jaar geleden bekend is, wordt hun inkomen automatisch ingevuld en hoeven burgers zelf tijdens het kalenderjaar niets te wijzigen. Voor een groot deel van de burgers verdwijnt hiermee het risico op terugvorderingen op basis van veranderingen in inkomen*. Vergeten om wijzigingen in de andere grondslagen (tijdig) door te geven kan voor deze groep nog wel leiden tot terugvorderingen.

Burger met bekend t-2 inkomen, met vangnet

Inschatten inkomen en recht op vangnet.

Burgers moeten tijdens de aanvraag zelf een inschatting maken van hun huidige inkomen; een handeling die volgens de onderzoekers lastig kan zijn en tot fouten kan leiden, gegeven het gehanteerde inkomensbegrip. Bij een te laag ingeschat inkomen, denken burgers foutief dat ze mogelijk recht hebben op het vangnet. Daarnaast kunnen wijzigingen in de inkomenssituatie van burgers (bijvoorbeeld: het vinden van een baan) er gedurende het jaar voor zorgen dat een burger het recht op vangnet verliest. Het is nog onduidelijk of burgers hun vangnet bij de gemeente in dit geval zelf stop moeten zetten, of dat dit automatisch gebeurt. Hoe eerder burgers een fout of wijziging doorgeven, hoe lager de

terugvordering die ze moeten betalen. Als gemeenten uitgaan van een jaarinkomen kan het echter zo zijn dat, zelfs als burgers een wijziging direct doorgeven, het feit dat hun inkomen gestegen is ervoor zorgt dat ze het recht op vangnet verliezen en automatisch te maken krijgen met een terugvordering. Ook als ze van tevoren niet konden weten dat hun inkomen zou gaan stijgen.

Doorgeven wijziging bij twee instanties.

Hoe eerder burgers een fout of wijziging doorgeven, hoe lager de terugvordering die ze moeten betalen. Toch zullen burgers wijziging niet altijd tijdig doorgeven. Zo blijkt uit eerder onderzoek [3] dat in het huidige systeem maar 10% van toeslagontvangers een wijziging in het toetsingsinkomen doorgeeft**. Daarnaast benadrukken professionals dat de maatregel voornamelijk actie verlangt van burgers die te maken hebben met een sterke inkomensdaling. Deze groep is vaak al kwetsbaar en minder goed in het doorgeven van hun gegevens.

In de huidige maatregel kan een wijziging niet tijdig doorgeven voor deze groep bij twee in plaats van bij één instantie zorgen voor een terugvordering. Afhankelijk van de voorwaarden die de gemeente stelt aan het vangnet, kan het daarnaast zo zijn dat burgers dezelfde wijziging (bijvoorbeeld: een wijziging in de huishoudsamenstelling) zowel aan de Belastingdienst als aan de gemeente moeten doorgeven. Volgens de onderzoekers vergroot dit het risico dat burgers na het doorgeven van de wijziging aan één van de instanties denken dat ze alles geregeld hebben, en over het hoofd zien dat ze de wijziging ook nog bij de andere instantie

* Volgens berekeningen van de Belastingdienst bestaat de groep met een inkomensdaling van meer dan 20% uit ca. 350.000 personen.

** Dit percentage is niet gerelateerd aan het aantal toeslagontvangers dat wijzigingen zou moeten doorgeven, maar aan de gehele populatie.

door moeten geven. Ook het feit dat het type wijzigingen en de manier waarop deze wijzigingen moeten worden doorgegeven kan verschillen bij de twee instanties, maakt het doorgegeven van deze wijzigingen complexer. Burgers vinden het vooral onhandig en dubbel werk dat ze wijzigingen bij twee instanties moeten doorgeven.

Kans op niet-gebruik

Van (huur)toeslag

Uit eerder onderzoek [19] blijkt dat er verschillende redenen zijn waarom burgers geen gebruik maken van inkomensondersteunende maatregelen. Een van deze redenen is dat burgers bang zijn voor de financiële gevolgen van een verkeerde inschatting van bijvoorbeeld hun inkomen. Door controle achteraf moeten zij mogelijk plotseling veel geld terugbetalen. Om dat te voorkomen vragen zij de regeling helemaal niet meer aan. Professionals verwachten dat de maatregel niet-gebruik van toeslagen terugdringt omdat (de hoogte van) de toeslag zekerder is en men nu minder bang hoeft te zijn voor terugvorderingen. Gegeven de twijfels die burgers zelf hebben over de maatregel, is het echter de vraag of zij de toekenning ook als zekerder ervaren.

Van vangnet

Bekendheid bij de gemeente.

Volgens professionals is een positief aspect van deze maatregel dat kwetsbare groepen die al bekend zijn bij de gemeente, direct geholpen kunnen worden en er maatwerk geboden kan worden bij het aanvragen van het vangnet. Dit vermindert niet-gebruik van het vangnet voor deze groep.

Onbekendheid met of onzekerheid over recht vangnet.

Burgers die wel recht hebben op een vangnet bij hun woongemeente, weten mogelijk niet dat deze regeling bestaat of betwijfelen of zij aan de voorwaarden voldoen. Hoe sterk deze onbekendheid en onzekerheid en daarmee het risico op niet-gebruik is, hangt mede af van of en de manier waarop de vangnetregeling in de toeslagaanvraag wordt geïntroduceerd. Het is op dit moment nog onduidelijk hoe dit proces eruitziet.

Aanvullende stappen om vangnet aan te vragen.

Als tijdens de toeslagaanvraag blijkt dat burgers recht hebben op een vangnet, kunnen ze dit vangnet zeer waarschijnlijk niet direct binnen hun toeslagaanvraag aanvragen. Voor de aanvraag van het vangnet moeten ze naar de website van hun woongemeente, waar ze eerst de voorwaarden moeten checken om te kijken of ze daadwerkelijk recht hebben op het vangnet. Vervolgens doen ze de aanvraag in het systeem van de gemeente – een systeem dat waarschijnlijk verschilt van het systeem waarin ze hun toeslagaanvraag bij de Belastingdienst deden. Uit hoeveel stappen de aanvraag van het vangnet zelf bestaat is op dit moment nog onduidelijk, en zal verschillen per gemeente.

De extra en complexere stap naar het vangnet bij de gemeente zorgt er volgens professionals en een enkele burger voor dat niet-gebruik van het vangnet mogelijk hoger is. Volgens de onderzoekers vormt elk van deze stappen een drempel die burgers ervan kan weerhouden de vangnetregeling aan te vragen. Professionals geven dan ook aan dat personen met een sterke inkomensdaling (bijvoorbeeld door baanverlies) vaak kwetsbaarder en minder goed

in het doorgeven van hun gegevens zijn. Op het moment dat het vangnet relevant voor hen wordt, zijn deze burgers dus mogelijk niet in staat het vangnet ook daadwerkelijk aan te vragen.

Recht op vangnet zonder recht op toeslag.

Het inkomen van een burger kan zover gedaald zijn dat hij op dit moment wel, maar twee jaar geleden nog geen recht had op toeslag. In deze maatregel kan de burger dan geen toeslag meer aanvragen bij de Belastingdienst, maar wel een vangnet aanvragen bij de gemeente. Of deze groep burgers ook weet dat zij recht hebben op een vangnet en waar zij terecht moeten om dit vangnet aan te vragen, hangt mede af van de communicatie van de Belastingdienst en gemeente over deze optie. Deze groep burgers zal namelijk niet altijd op de hoogte worden gesteld van het vangnet tijdens de toeslagaanvraag, omdat zij deze aanvraag niet doet als zij de voorwaarden vooraf goed gecheckt heeft.

Angst voor terugvorderingen.

Sommige burgers geven aan toeslagen het liefst te laten baseren op hun inkomen van twee jaar geleden. Ze hebben deze voorkeur vooral omdat ze bang zijn later terugvorderingen te krijgen als ze de vangnetregeling aanvragen omdat achteraf blijkt dat ze hier geen recht op hadden. Ook burgers die wel degelijk recht hebben op het vangnet, zullen deze uit angst dus niet altijd aanvragen.

Verleren wijzigingen door te geven.

Professionals verwachten dat burgers die toeslagen al een aantal jaar automatisch laten baseren op hun inkomen van twee jaar

geleden **niet meer gewend zijn** om bij toeslagen rekening te houden met de hoogte van hun inkomen. Als zij te maken krijgen met een inkomensdaling van meer dan 20%, is de kans daarom groter dat zij geen gebruik maken van de vangnetregeling.

Andere consequenties

Minder toeslag ontvangen

Burgers staan niet positief tegenover het gebruik van het inkomen van twee jaar geleden als grondslag voor hun toeslag. Ze zijn bang dat, wanneer hun inkomen intussen gedaald is (maar niet meer dan 20% ten opzichte van twee jaar geleden), ze toeslag mislopen.

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN

Gedragsinzichten toepassen

Professionals geven aan dat het belangrijk is om gedragsinzichten toe te passen in de communicatie naar de burger, bijvoorbeeld bij het attenderen van de burger op de mogelijkheid van een vangnet en de uitleg van de maatregel in het algemeen. Framing en woordgebruik is cruciaal om begrip voor en duidelijkheid over deze regeling te creëren.

Herinneringen sturen

Professionals zien het als een randvoorwaarde dat mensen geattendeerd worden op een inkomensdaling, en daarmee mogelijk recht op het vangnet, door de Belastingdienst wanneer zij dit voorzien (stap 5 in de burgerreis). Hetzelfde geldt voor een

inkomensstijging, en daarmee mogelijk verlies van het recht op een vangnet. Een inkomensverandering is echter niet altijd (tijdig) te voorzien door de Belastingdienst en al helemaal niet door de gemeente die over de vangnetregeling gaat. Daarom is het ook belangrijk dat burgers regelmatig de herinnering krijgen te checken of het inkomen dat ze doorgaven en de andere gegevens waarop de hoogte van de toeslag en het vangnet gebaseerd zijn nog kloppen.

Hulp bieden bij aanvraag vangnet

Professionals vinden het belangrijk dat burgers hulp krijgen bij het aanvragen van het vangnet als ze hier behoefte aan hebben, en hiervoor bijvoorbeeld terecht kunnen ‘bij de balie’.

Verwarring voorkomen

Uit de reacties van burgers blijkt dat het toevoegen van de gemeente als partij de begrijpelijkheid van de maatregel verkleint. Als deze maatregel in de praktijk wordt geïmplementeerd, is het daarom belangrijk om te voorkomen dat deze toevoeging de begrijpelijkheid van het systeem verkleint en daarmee de onzekerheid vergroot. Zo is het belangrijk om vragen over wanneer burgers recht hebben op het vangnet, wat dit vangnet precies inhoudt, wat de vangnetregeling betekent voor de toeslag die ze van de Belastingdienst ontvangen, waar ze moeten zijn om dit vangnet aan te vragen en wanneer de regeling bij de gemeente stopt vooraf duidelijk te beantwoorden. Professionals benadrukken dat het belangrijk is om te voorkomen dat de samenhang tussen de regelingen onduidelijk en samenwerking tussen de instanties

onvoldoende is. Deze maatregel vraagt dus om afstemming tussen Belastingdienst/Toeslagen en de gemeente. Zo noemen professionals het belang van duidelijke afspraken met betrekking tot informatie-uitwisseling. Ook noemen ze dat er duidelijk en goed afgesproken financiering van de overheid naar de gemeenten zou moeten gaan.

Uniforme werkwijze gemeenten

Professionals vinden een uniforme werkwijze van gemeenten en daarmee gelijke behandeling van burgers bij het uitvoeren van de vangnetregeling een randvoorwaarde bij deze maatregel. Tegelijkertijd verwachten ze dat dit geen haalbare randvoorwaarde is.

‘Soepel en overzichtelijk proces bij de gemeente

Sommige burgers twijfelen of het bij de gemeente overzichtelijk is waar ze gedurende het jaar precies recht op hebben, en of ze niet aan het eind van het jaar verrast worden door een terugvordering die ze niet zagen aankomen. Daarnaast is er bij sommige burgers scepsis over hoe makkelijk dingen bij de gemeente geregeld zijn, en ook hoe het zit met randzaken zoals wat er gebeurt als ‘het potje bij de gemeente op is’, of de gemeente zelf wel tijd en capaciteit heeft om deze maatregel uit te voeren, hoe lang het duurt voor je het geld van de gemeente krijgt, en hoe makkelijk de gemeente te bereiken is bij vragen. Het is volgens de onderzoekers een randvoorwaarde dat deze zaken goed en duidelijk geregeld zijn.

Alternatief: toeslag pas twee jaar later ontvangen

Professionals stellen voor om burgers de mogelijkheid te bieden toeslagen pas twee jaar later definitief te ontvangen. Voor burgers die de financiële ruimte hebben om toeslagen later te ontvangen, kan dit een goede aanvulling zijn op de maatregel. Ze verwachten dat dit een randvoorwaarde is die het niet-gebruik sterk zou terugdringen, vooral onder zzp'ers en mensen met een sterk wisselend inkomen die nu uit angst voor terugvorderingen geen aanvraag doen. Volgens de onderzoekers richt deze alternatieve maatregel zich echter niet op de centrale doelgroep van het toeslagenstelsel: mensen die de toeslag nodig hebben om maandelijks rond te komen.

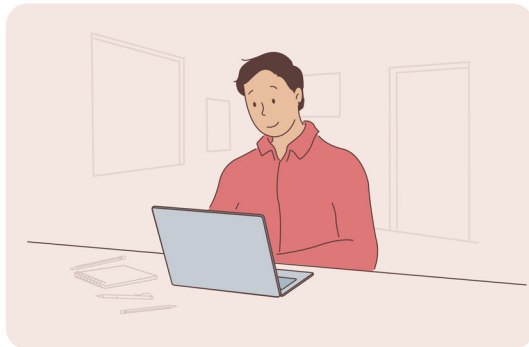
BURGERREIS



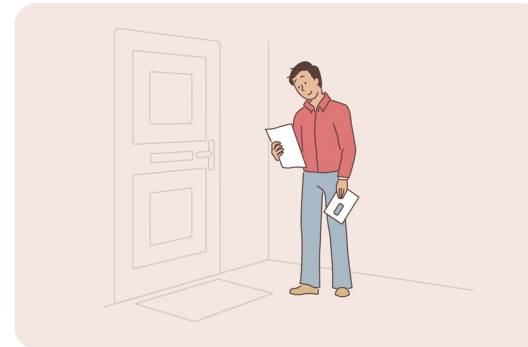
Stap 1: De burger vraagt huurtoeslag aan bij de Belastingdienst. Als de burger aangeeft dat zijn/haar inkomen 20% lager is dan twee jaar geleden, volgt de melding dat hij/zij een aanvullend geldbedrag van de gemeente kan ontvangen.



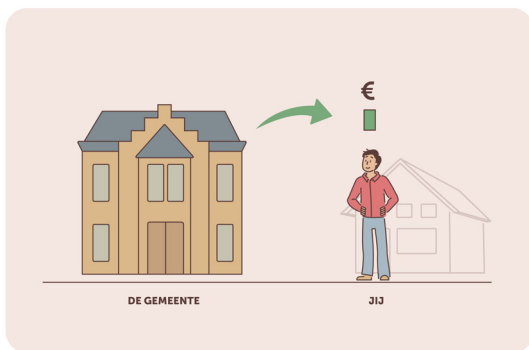
Stap 2: De burger checkt op de website van de gemeente of hij/zij voldoet aan de voorwaarden voor het ontvangen van een aanvullend geldbedrag.



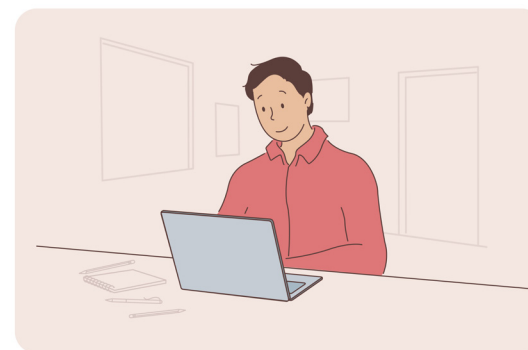
Stap 3: De burger vraagt een aanvullend geldbedrag aan bij de gemeente. Hoe dit aanvraagproces eruitziet kan verschillen per gemeente.



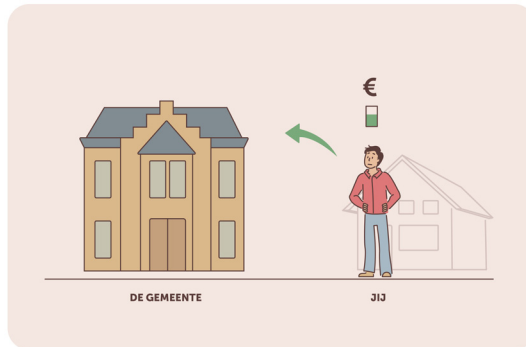
Stap 4: De burger krijgt te horen wat de definitieve hoogte is van het aanvullende geldbedrag dat hij/zij ontvangt van de gemeente.



Stap 5: De gemeente maakt het aanvullende geldbedrag iedere maand naar de burger over.



Stap 6: De burger geeft wijzigingen door. Welke wijzigingen doorgegeven moeten worden hangt af van de voorwaarden die de gemeente stelt.



Stap 7: Als wijzigingen niet op tijd bij de gemeente bekend waren, kan het dat de burger (een deel van) het aanvullende geldbedrag moet terugbetalen.

HOOFDSTUK 4.4

MAATREGEL

INKOMENSHUREN IN DE CORPORATIESECTOR

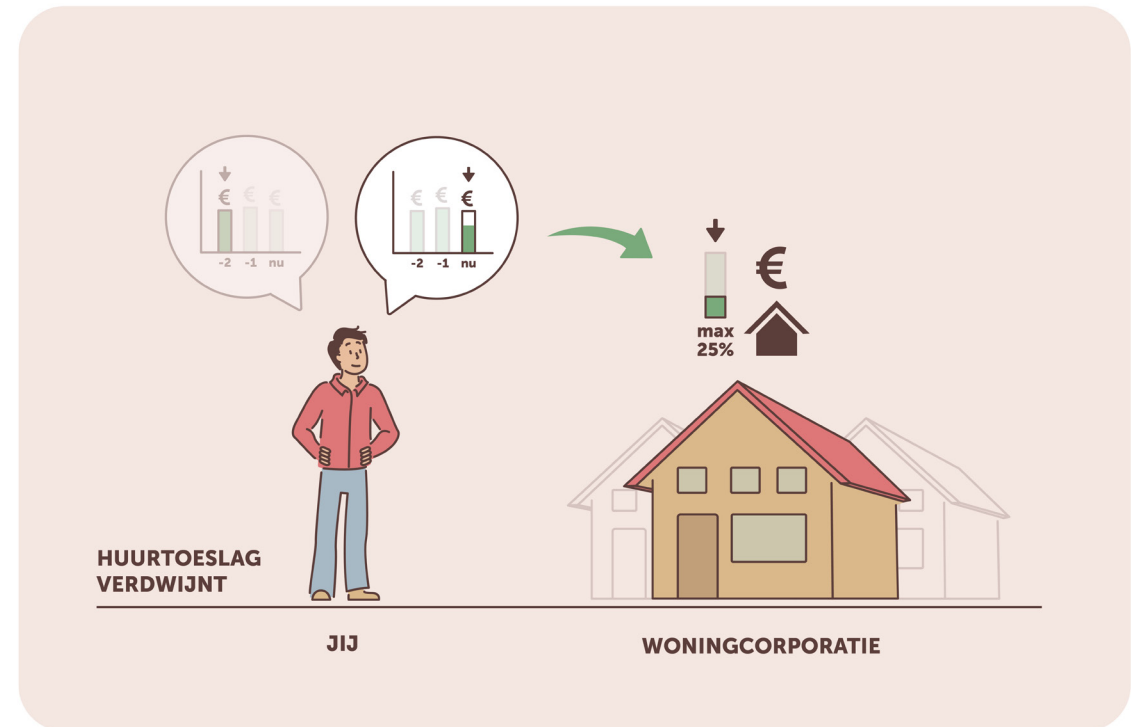
OMSCHRIJVING MAATREGEL*,**

Hoeveel huur burgers betalen voor hun woning, wordt gebaseerd op hoeveel inkomen hun huishouden twee jaar geleden had***. De hoogte van hun huur wordt maximaal 25% van het inkomen van hun huishouden.

De woningcorporatie ontvangt gegevens over de samenstelling van het huishouden van burgers op dit moment en hun inkomen van twee jaar geleden van de Belastingdienst. Op basis daarvan bepaalt de woningcorporatie hoeveel huur burgers voor hun woning gaan betalen.

Voor particuliere huurders is deze regeling er niet. Zij blijven dezelfde huur betalen.

Huurtoeslag verdwijnt voor iedereen: niemand ontvangt dus meer huurtoeslag.



* De begrijpelijkheid van de maatregel en de stappen die de burger moet zetten, hangen deels af van de communicatie door de woningcorporaties. Mogelijk vult elke woningcorporatie deze regeling en hoe ze hierover communiceert net iets anders in. We hebben nu nog geen zicht op (de doenlijkheid van) het onderdeel van de burgerreis dat de woningcorporatie invult.

** Er is voor deze maatregel nog geen definitief besluit genomen ten aanzien van het te hanteren inkomensbegrip. De gevolgen voor de doenlijkheid en begrijpelijkheid hangen af van welk inkomensbegrip uiteindelijk gekozen wordt. In het onderzoek is aan burgers en professionals de variant voorgelegd waarin de inkomenshuur gebaseerd wordt op het vastgestelde inkomen van twee jaar geleden.

*** Zie voor specifieke consequenties van een inkomensbegrip waarbij wordt uitgegaan van een vastgesteld inkomen van twee jaar geleden het [hoofdstuk over de t-2 maatregel](#).

SAMENVATTING

- Over het algemeen snappen burgers het basisprincipe (huur wordt gebaseerd op inkomen). Dat de maatregel voor alle huurders (inclusief particulieren) betekent dat zij geen huurtoeslag meer ontvangen, is niet voor iedereen meteen duidelijk.
- Dat de huurtoeslag wordt afgeschaft voor particulieren, terwijl de hoogte van hun huur gelijk blijft, wordt door alle particuliere huurders en een enkele huurder bij een woningcorporatie als oneerlijk ervaren.
- Professionals staan positief tegenover het voorstel om de hoogte van de huur maximaal 25% van het inkomen van het huishouden te maken. Daardoor wordt de huur voor een grote groep burgers niet te hoog.
- De Belastingdienst deelt gegevens over de huishoudsituatie en het inkomen van twee jaar geleden met de woningcorporatie. Onder geïnterviewde burgers zijn de meningen over deze gegevensuitwisseling verdeeld. Terwijl sommigen de noodzaak zien voor deze regeling en het goed vinden als kennis over inkomen puur wordt gebruikt voor het bepalen van de hoogte van de huur, voelt het voor anderen als een (te grote) inbreuk op hun privacy.
- De belangrijkste actie die burgers moeten ondernemen, is het controleren van de huishoudsituatie en het inkomen waarop hun huur wordt gebaseerd. Dit laatste lijkt sommige burgers lastig; ze vinden het moeilijk om hun inkomen van twee jaar geleden terug te halen.
- Professionals verwachten dat het minder begrijpelijk is bij wie en wanneer wijzigingen doorgegeven moeten worden, omdat de Belastingdienst de gegevens in eerste instantie deelt met de woningcorporatie. Dit kan de verwachting scheppen dat burgers zelf geen (wijzigingen in) gegevens hoeven door te geven; die zijn namelijk al bekend.
- Het niet-gebruik daalt in deze maatregel: de huurtoeslag zelf verdwijnt en huurders bij een woningcorporatie worden automatisch meegenomen in de regeling.
- Professionals verwachten dat er voor burgers met lagere inkomens in een te grote, dure huurwoning geen incentive meer is om te verhuizen. De huur is namelijk gebaseerd op hun inkomen en niet op eigenschappen van de woning. Terwijl de maatregel het scheefwonen van burgers met een hoger inkomen dus mogelijk voorkomt, kan deze het scheefwonen van burgers met een lager inkomen stimuleren.
- Sommige burgers zien de maatregel als het verplaatsen van de problematiek van de Belastingdienst/Toeslagen naar de woningcorporaties.

ACTIES*

Tijdens de aanvraag

In deze maatregel hoeft de burger in de fase voor en tijdens de aanvraag zelf weinig actie te ondernemen. De Belastingdienst levert gegevens over het inkomen van twee jaar geleden en de huidige huishoudsituatie aan de woningcorporatie, die op basis van de gegevens de hoogte van de huur bepaalt. De woningcorporatie stuurt vervolgens een overzicht met de gebruikte gegevens en de hoogte van de huur naar de burger. De burger controleert in dit overzicht of de gebruikte gegevens kloppen; een actie die burgers mogelijk lastig vinden, zoals we bespreken onder 'Begrijpelijkheid'. Als de gebruikte gegevens kloppen en zijn inkomen komend jaar niet meer dan 20% lager is dan zijn inkomen van twee jaar geleden, hoeft de burger niets te doen en wordt de aanvraag definitief.

Kloppen de gegevens niet of is zijn inkomen dit jaar wel meer dan 20% lager dan twee jaar geleden, dan geeft de burger de juiste gegevens door aan de woningcorporatie. De woningcorporatie bepaalt op basis van deze gegevens opnieuw de huur en maakt de aanvraag definitief.

Tijd tot definitief voorstel

Afhankelijk van hoe soepel het proces is ingericht, gaat er meer of minder tijd overheen voor de burger zijn eerste en definitieve voorstel voor de hoogte van de huur krijgt. Hoe langer dit proces duurt, hoe meer onzekerheid dit met zich meebrengt.

Na de aanvraag

Burgers met een relatief stabiel inkomen

Voor burgers met een relatief stabiel inkomen is de hoogte van de huur gebaseerd op hun inkomen van twee jaar geleden. Aangezien het hierbij gaat om een definitief bedrag dat niet verandert gedurende het jaar, hoeven ze geen wijzigingen in inkomen door te geven. Na de aanvraag geven ze dus enkel wijzigingen in hun huishoudsituatie door aan de woningcorporatie.

Burgers met een substantieel lager inkomen dan twee jaar geleden

Burgers met een inkomen dat meer dan 20% lager is dan twee jaar geleden, of een inkomen dat gedurende het jaar meer dan 20% lager wordt dan twee jaar geleden, kunnen ervoor kiezen de hoogte van de huur te laten baseren op hun huidige inkomen. Aangezien het hierbij gaat om een schatting en dit kan veranderen gedurende het jaar, geven ze na de aanvraag ook wijzigingen in inkomen door gedurende het jaar.

Burgers van wie het inkomen gedurende het jaar substantieel daalt

Ook burgers die gedurende het jaar pas verwachten dat hun inkomen meer dan 20% lager is dan twee jaar geleden, kunnen de hoogte van hun huur op hun huidige inkomen laten baseren. Ze bepalen dan eerst of hun inkomensdaling daadwerkelijk meer dan 20% is ten opzichte van hun inkomen van twee jaar geleden. Zo ja, dan geven ze een inkomenswijziging door aan de woningcorporatie en ontvangen vervolgens een nieuw overzicht, dat ze controleren.

* Voor burgers met een daling in inkomen is in deze maatregel ook actie vereist tijdens de aanvraag: zij geven hun huidige inkomensgegevens door om de huur daarop te laten baseren. Aangezien de focus in deze maatregel niet op het inkomensbegrip t-2 ligt, hebben we deze stap echter niet aan burgers en professionals voorgelegd. We weten dus niet wat hun reactie daarop is. Zie voor specifieke consequenties van een inkomensbegrip waarbij wordt uitgegaan van een vastgesteld inkomen van twee jaar geleden het [hoofdstuk over de t-2 maatregel](#).

Vanaf het moment dat hun huur op hun huidige inkomen gebaseerd wordt, geven burgers ook wijzigingen in inkomen door gedurende het jaar.

Contact met Belastingdienst over huur vervalt

Huurtoeslag vervalt voor alle burgers. Burgers hebben met betrekking tot hun huur dus alleen nog maar contact met de woningcorporatie. Andere toeslagen blijven echter wel bestaan. Als een burger ook zorgtoeslag, kindgebonden budget of kinderopvangtoeslag ontvangt, houdt hij voor die toeslagen contact met de Belastingdienst.

BEGRIJPelijkheid

Over het algemeen snappen burgers het basisprincipe (huur wordt gebaseerd op inkomen). Dat hierbij voor alle huurders de huurtoeslag verdwijnt, ook voor degenen die via een particuliere verhuurder huren, is niet voor iedereen meteen duidelijk.

Voorspelbaarheid uitkomsten

Burgers moeten overzicht controleren

In de uitwisseling tussen de Belastingdienst en de woningcorporatie kan soms iets misgaan. Het is daarom belangrijk dat burgers zelf controleren of de gegevens kloppen waarop de hoogte van hun huur wordt gebaseerd.

Hoe makkelijk burgers de gegevens uit het overzicht kunnen controleren, hangt af van de manier waarop dit overzicht is weergegeven en de hulp (bijvoorbeeld: instructies) die burgers hierbij krijgen. Sommige burgers geven aan dat zij zelf geen problemen verwachten bij het controleren en doorgeven van gegevens, mits deze overzichtelijk weergegeven worden, maar wel problemen voorzien bij burgers met minder scholing, minder affiniteit met cijfers, burgers die de taal niet goed spreken en/of ouderen.

Het lijkt sommige burgers echter lastig om hun inkomen van twee jaar geleden terug te halen om de inkomensgegevens in het overzicht te controleren. Dit leidt er volgens de onderzoekers mogelijk toe dat burgers ervan uitgaan dat de gegevens van de Belastingdienst/woningcorporatie kloppen en dat zij deze check niet (secur) uitvoeren of bij een verschillende uitkomst vertrouwen op de gegevens in het overzicht. In de meeste gevallen zullen de gegevens inderdaad kloppen en is dit geen probleem. In het geval dat er wel iets is misgegaan in de gegevensuitwisseling tussen de Belastingdienst en woningcorporatie, kan dit echter belangrijke consequenties voor de burger tot gevolg hebben.

Belastingdienst en Woningcorporatie wisselen gegevens uit

Professionals verwachten dat het minder begrijpelijk is bij wie en wanneer wijzigingen doorgegeven moeten worden, omdat de Belastingdienst de gegevens in eerste instantie deelt met de

woningcorporatie. Dit kan de verwachting scheppen dat burgers zelf geen (wijzigingen in) gegevens hoeven door te geven; die zijn namelijk al bekend.

Hoogte van de huur is pas duidelijk nadat burgers een woning huren

In deze maatregel is het volgens de onderzoekers lastig voor burgers om te bepalen hoe hoog de huur is die ze voor een specifieke woning van de woningcorporatie gaan betalen. Dit bedrag wordt pas duidelijk op het moment dat de burger het overzicht ontvangt. Het lijkt er echter in het huidige proces op dat dit moment pas plaatsvindt nadat de burger een woning (definitief) huurt bij de woningcorporatie. Dat betekent dat burgers de beslissing om een woning wel of niet te huren moeten nemen zonder dat zij precies weten hoeveel huur ze hiervoor gaan betalen. Dit brengt veel onzekerheid met zich mee en weerhoudt burgers er mogelijk van om een woning te gaan huren.

Gevoel van rechtvaardigheid

Sterkste schouders dragen de zwaarste lasten

Het mechanisme op basis waarvan de hoogte van de huurtoeslag wordt bepaald, blijft gelijk in deze maatregel: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Dat betekent in het geval van deze maatregel dat burgers die meer verdienen voor dezelfde woning meer huur gaan betalen dan burgers die minder verdienen. Alle huurders van woningcorporaties ervaren dus dezelfde financiële druk van hun huur (maximaal 25% van hun inkomen).

Verschillende huur voor dezelfde woning

Professionals verwachten dat huurders van sociale huurwoningen de maatregel als oneerlijk ervaren, omdat de buurman met een lager inkomen minder huur betaalt dan zij voor dezelfde woning. Wanneer we ze hier expliciet naar vragen, verwachten sommige burgers zelf ook dat dat verschil tot onvrede en jaloezie leidt. In principe is er geen verschil met de huidige situatie, omdat burgers nu ook verschillende bedragen huurtoeslag ontvangen, maar dit is volgens professionals minder zichtbaar. Het is echter de vraag in hoeverre het in de praktijk wel zichtbaar is dat huurders voor dezelfde woning een andere huurprijs betalen. Deze gegevens worden waarschijnlijk nergens zichtbaar gemaakt en komen dus alleen naar voren als burens met elkaar bespreken hoeveel huur zij betalen voor hun woning.

Recht op huurtoeslag verdwijnt voor iedereen

Voor alle huurders verdwijnt het recht op huurtoeslag. Voor particuliere huurders betekent dat dat ze nog wel dezelfde huurprijs betalen, maar geen huurtoeslag meer ontvangen om (een deel van) deze huurprijs te bekostigen. Er ontstaat hiermee dus een verschil tussen huurders van woningcorporaties voor wie de huurprijs wordt aangepast aan hun inkomen en particuliere huurders waarvoor dat niet het geval is.

Professionals verwachten dat de maatregel mogelijk als oneerlijk wordt beschouwd, vanwege de ongelijke behandeling tussen

particuliere huurders en huurders bij een woningcorporatie. Dat de huurtoeslag wordt afgeschaft voor particulieren, terwijl de hoogte van hun huur gelijk blijft, wordt door alle particuliere huurders en een enkele huurder bij een woningcorporatie inderdaad als oneerlijk ervaren. Je hebt door het woningtekort namelijk niet altijd de keuze om bij een woningcorporatie te gaan huren.

CONSEQUENTIES

Kans op (hoge) terugvorderingen

Burgers met een relatief stabiel inkomen

Voor burgers met een relatief stabiel inkomen gaat de woningcorporatie uit van het inkomen van twee jaar geleden. Deze groep hoeft dus geen wijzigingen in hun inkomen, maar alleen wijzigingen in huishoudsituatie door te geven gedurende het jaar. Voor deze burgers valt daarmee een van de wijzigingen weg die in het huidige systeem relatief vaak leidt tot terugvorderingen.

Burgers met een substantieel lager inkomen dan twee jaar geleden

Voor burgers wiens inkomen aan het begin of gedurende het jaar meer dan 20% lager is dan twee jaar geleden, gaat de woningcorporatie uit van het huidige inkomen. Deze groep geeft dus zowel wijzigingen in inkomen als wijzigingen in huishoudsituatie door gedurende het jaar. Voor deze groep komt hun situatie voor een groot deel overeen met de situatie in het huidige systeem, met hetzelfde risico op terugvorderingen tot gevolg.

Een enkele burger denkt (onterecht) dat er geen terugvorderingen meer plaatsvinden op basis van een verandering in de samenstelling van het huishouden en dat de maatregel daarmee de problemen van de huurtoeslag oplost. Andere burgers zien de maatregel voor burgers van wie de huur op het huidige inkomen gebaseerd is als het verplaatsen van de problematiek van de Belastingdienst/Toeslagen naar de woningcorporaties. De grondslagen die voor de meeste terugvorderingen zorgen, blijven voor hen gelijk.

Controleren van gegevens

De hoogte van de huur hangt af van het inkomen (van twee jaar geleden) en de huishoudsituatie (op dit moment) van de huurder. Bij het huren van een woning geeft de Belastingdienst deze gegevens door aan de woningcorporatie, op basis waarvan de corporatie de huurder een overzicht stuurt ter controle. De burger hoeft deze gegevens (in eerste instantie) niet zelf door te geven, waarmee de kans verdwijnt dat hij zelf een vergissing maakt in het doorgeven van deze gegevens.

Er kan soms wel iets misgaan in de uitwisseling tussen de Belastingdienst en de woningcorporatie. Het is daarom belangrijk dat burgers zelf controleren of de gegevens kloppen waarop de hoogte van hun huur wordt gebaseerd. Sommige burgers zien er tegenop het inkomen van twee jaar geleden zelf nogmaals na te rekenen en een wijzigingsprocedure te starten. Zij gaan er mogelijk vanuit dat de gegevens van de Belastingdienst accuraat zijn. Niet alle burgers zullen deze factuur dus daadwerkelijk juist en secuur

controleren. Als de burger een eventuele fout in zijn gegevens niet corrigeert, kan dit nog steeds leiden tot het betalen van een aanvullend huurbedrag (het equivalent van een terugvordering) aan het eind van het jaar.

Kans op niet-gebruik

Van huurtoeslag

Niet-gebruik van huurtoeslag vervalt in deze maatregel, aangezien de huurtoeslag zelf verdwijnt voor alle burgers.

Van inkomenshuur

Burgers die huren bij een woningcorporatie, nemen automatisch deel aan de regeling: de hoogte van hun huur wordt altijd gebaseerd op de hoogte van hun inkomen. Er is daarom ook geen sprake van niet-gebruik van de regeling.

Professionals vragen zich echter af of het wenselijk is dat iedereen gebruik moet maken van deze regeling. Zij stellen een opt-out mogelijkheid voor, voor burgers die keuzevrijheid of privacy willen behouden of het risico niet willen lopen dat ze aan het eind van het jaar een aanvullend huurbedrag moeten betalen (bijvoorbeeld voor burgers met een wisselend inkomen, zoals zzp'ers). De onderzoekers vragen zich wel af of zo'n opt-out niet ook de deur openzet voor misbruik. Als het inkomen van burgers zo hoog is dat hun huur omhoog gaat, is de verleiding mogelijk groot om voor opt-out te kiezen. Hoe verleidelijk het is om in dit geval voor opt-out te kiezen, hangt af van hoe hoog de huur wordt als burgers ervoor kiezen de huur niet op hun inkomen te laten baseren.

Andere consequenties

Betaalbare huur voor grote groep huurders

Professionals staan positief tegenover het voorstel om de hoogte van de huur maximaal 25% van het inkomen van het huishouden te maken. Daardoor wordt de huur voor een grote groep burgers niet te hoog.

Particuliere huurders gaan er financieel op achteruit

Particuliere huurders kunnen niet deelnemen aan de regeling. Zij verliezen dus het bedrag aan huurtoeslag dat ze op dit moment ontvangen, maar betalen nog wel steeds dezelfde huur. Particuliere huurders gaan er dus financieel op achteruit in deze maatregel.

Scheefwonen wordt gestimuleerd voor burgers met laag inkomen

Professionals verwachten daarnaast dat er voor burgers met lagere inkomens in een te grote, dure huurwoning geen incentive meer is om te verhuizen. De huur is namelijk gebaseerd op hun inkomen en niet op eigenschappen van de woning. Terwijl de maatregel het scheefwonen van burgers met een hoger inkomen dus mogelijk voorkomt, kan deze het scheefwonen van burgers met een lager inkomen stimuleren en daardoor de woningmarkt ontregelen.

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN

Wetgeving aanpassen

Professionals geven aan dat de wetgeving omtrent maximale huur moet worden aangepast voor deze maatregel. Op dit moment

wordt de maximale huur gebaseerd op de kwaliteit van de woning en niet op het inkomen van de huurder. De maatregel brengt complicaties met zich mee omtrent de regels voor huurverhoging.

Hulp bieden bij inkomenschatting

Professionals stellen voor om burgers die aangeven een inkomensdaling van meer dan 20% te verwachten, te helpen hun inschatting te controleren. Zo wordt voorkomen dat burgers een verkeerde inkomenschatting doen en aan het eind van het jaar toch een aanvullend huurbedrag moeten betalen.

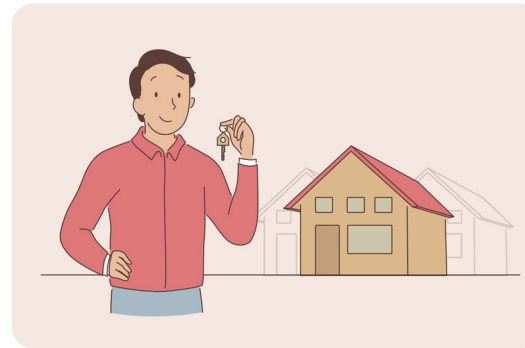
Privacy waarborgen

Afspraken omtrent privacy van de gegevens die de woningcorporatie ontvangt van de Belastingdienst, moeten goed geregeld zijn. Onder geïnterviewde burgers zijn de meningen over deze gegevensuitwisseling verdeeld. Terwijl sommigen de noodzaak zien voor deze regeling en het goed vinden als kennis over inkomen puur wordt gebruikt voor het bepalen van de hoogte van de huur, voelt het voor anderen als een (te grote) inbreuk op hun privacy.

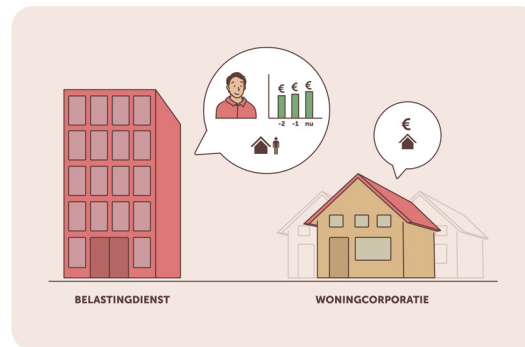
Woningcorporaties handelen uniform

Professionals vinden het daarnaast een randvoorwaarde dat woningcorporaties uniform handelen. De acties en consequenties moeten hetzelfde zijn voor alle burgers, ongeacht bij welke woningcorporatie ze huren.

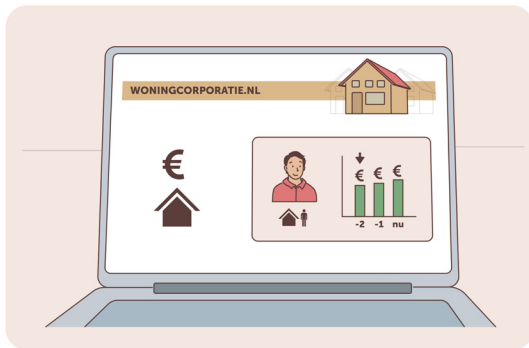
BURGERREIS



Stap 1: De burger huurt een woning bij een woningcorporatie.



Stap 2: De Belastingdienst deelt gegevens over de huishoudsituatie nu en inkomen van twee jaar geleden met de woningcorporatie, en de woningcorporatie baseert hierop de huurprijs van de burger.



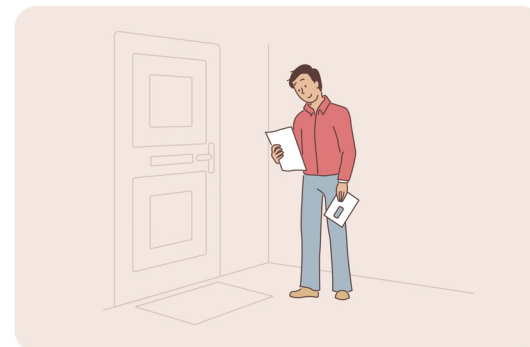
Stap 3: De burger krijgt een overzicht van de huurprijs, het inkomen en de huishoudsituatie waarop deze huurprijs is gebaseerd.



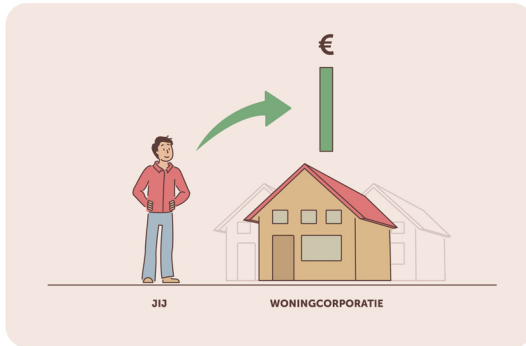
Stap 4: De burger controleert of de huishoudsituatie nu en het inkomen van twee jaar geleden in dit overzicht kloppen.



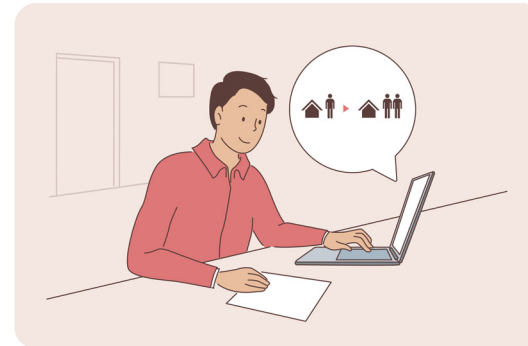
Stap 5: De burger geeft eventuele fouten/wijzigingen in inkomen en huishoudsituatie door aan de woningcorporatie.



Stap 6: De woningcorporatie bepaalt de definitieve huur, en stuurt de burger hier een bericht over.



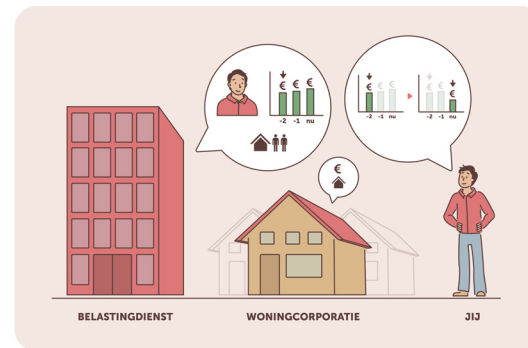
Stap 7: De burger maakt maandelijks de huur over aan de woningcorporatie.



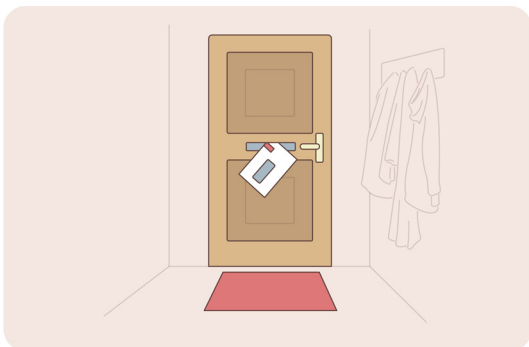
Stap 8a: Als er iets wijzigt in de huishoudsituatie geeft de burger dit door aan de woningcorporatie.



Stap 8b: Als gedurende het jaar blijkt dat het jaarinkomen toch veel lager (meer dan 20%) is dan twee jaar geleden, doet de burger een aanvraag bij de woningcorporatie om de huur te laten baseren op het huishoudinkomen van dit jaar.



Stap 9: Elk jaar ontvangt de woningcorporatie de gegevens die bij de Belastingdienst bekend zijn over de huishoudsituatie en het inkomen van twee jaar geleden, en berekent ze de nieuwe huurprijs voor komend jaar.



Stap 10: Als wijzigingen niet op tijd bij de woningcorporatie bekend waren, kan het dat de burger extra huur moet bijbetalen. Hierover krijg de burger een bericht van de woningcorporatie.

HOOFDSTUK 4.5

MAATREGEL

BALANSVERKORTING VERHUURDERHEFFING – HUURVERLAGING – HUURTOESLAG, MET HUURTOESLAG OP BASIS GENORMEERDE HUUR

OMSCHRIJVING MAATREGEL

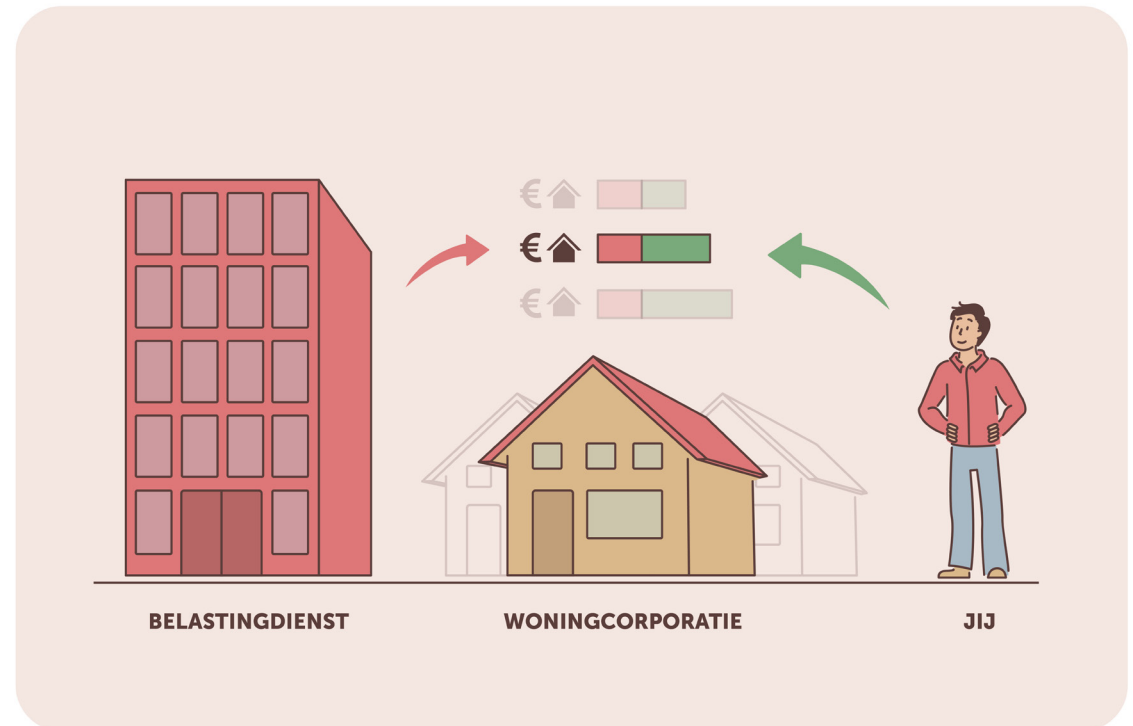
Hoeveel huurtoeslag burgers ontvangen, hangt bij deze maatregel niet af van hoeveel huur ze betalen. Voor iedereen wordt gerekend met één standaard huurbedrag. Burgers hoeven eventuele wijzigingen in de hoogte van hun huur dus niet door te geven aan de Belastingdienst.

De hoogte van de huur bepaalt niet de hoogte van de huurtoeslag, maar wel óf burgers huurtoeslag kunnen krijgen. Hun huur kan niet hoger zijn dan het maximale huurbedrag waarvoor iemand huurtoeslag kan ontvangen.

Woningcorporaties geven de huur van burgers door aan de Belastingdienst, zodat zij kan bepalen of de huur onder het maximale huurbedrag ligt. Burgers die huren bij een particuliere huurder geven de hoogte van hun huur hiervoor zelf door in de aanvraag.

Hoeveel huurtoeslag burgers ontvangen hangt af van:

- hun huishoudsituatie;
- het inkomen van hun huishouden.



SAMENVATTING

- De enige actie die in deze maatregel wegvalt voor de burger, is het doorgeven van de hoogte van de huur (voor huurders van een woningcorporatie) en wijzigingen in het huurbedrag (voor alle huurtoeslagontvangers). Volgens professionals zijn dit in het huidige systeem geen acties die de doenlijkheid sterk beïnvloeden. De Belastingdienst krijgt informatie over de hoogte van de huur namelijk vaak al door via de woningcorporatie.
- Het doorgeven van (wijzigingen in) inkomen en/of de samenstelling van het huishouden blijven in de huidige maatregel ongewijzigd. Volgens professionals zijn het juist deze acties die een veel grotere impact hebben op de doenlijkheid en terugvorderingen aan het eind van het jaar.
- De meeste geïnterviewde burgers vinden deze maatregel lastig uit te leggen. De onduidelijkheid lijkt veroorzaakt te worden door de dubbele rol van de hoogte van de huur (huur onder het maximale bedrag blijft een voorwaarde voor de huurtoeslag, maar de hoogte van de huur telt niet meer mee voor de hoogte van de toeslag) en het feit dat de nominale huur een abstract begrip is in plaats van een concreet bedrag.
- Professionals zien de maatregel als oneerlijk, omdat de huurtoeslag niet afhankelijk is van het huurbedrag. De meeste burgers vinden het vooral gek dat de huurtoeslag niet meer afhangt van de hoogte van de huur. De hoogte baseren op het feitelijke huurbedrag voelt logischer dan rekenen met een

genormeerde huurprijs, die voor sommigen voordelig en voor anderen juist nadelig uitpakt.

- Volgens professionals blijft het aantal verkeerd of niet doorgegeven wijzigingen, en daarmee ook de hoogte van de terugvorderingen aan het eind van het jaar, ongeveer gelijk bij deze maatregel. Ook niet-gebruik van de huurtoeslag blijft waarschijnlijk ongeveer gelijk.

ACTIES

Tijdens de aanvraag

Huurders van woningcorporaties

Woningcorporaties delen de hoogte van de huur van hun huurders met de Belastingdienst, om te bepalen of de hoogte onder het maximale huurbedrag ligt. Huurders van woningcorporaties hoeven in deze maatregel de hoogte van hun huur dus niet door te geven tijdens de aanvraag.

Op dit moment hoeft dat echter in de meeste gevallen ook niet, omdat woningcorporaties en de Belastingdienst ook in het huidige systeem al gegevens over de hoogte van de huur uitwisselen. Voor veel huurders zal de aanvraag daarom gelijk blijven aan die in het huidige systeem.

Particuliere huurders

De huur van particuliere huurders wordt niet automatisch gedeeld met de Belastingdienst. Zij geven in de aanvraag dus de hoogte van hun huur door, zodat de Belastingdienst kan bepalen of de hoogte onder het maximale huurbedrag ligt. Voor particuliere huurders blijft de aanvraag daarom gelijk aan die in het huidige systeem.

Na de aanvraag

Voor alle huurtoeslagontvangers geldt in deze maatregel dat ze wijzigingen in het huurbedrag niet meer hoeven door te geven aan de Belastingdienst.

Volgens professionals is het wegvallen van de noodzaak om (wijzigingen in) de hoogte van de huur door te geven geen verandering die de doenlijkheid sterk beïnvloedt. De problemen die nu ontstaan bij het doorgeven van de huur liggen vaak bij het berekenen van de servicekosten. De Belastingdienst krijgt informatie over de hoogte van de huur van hun huurders echter vaak al door via de woningcorporatie, waardoor dit probleem maar bij een kleine groep speelt. De particuliere huurders die we spraken gaven tevens aan het niet moeilijk te vinden om de hoogte van hun huur door te geven.

Volgens professionals wegen de problemen bij het doorgeven van de huur daarom niet op tegen de problemen die spelen bij het doorgeven van (wijzigingen in) het inkomen en/of de samenstelling van het huishouden. Deze acties hebben een veel grotere impact op de doenlijkheid, maar blijven in de huidige maatregel ongewijzigd.

BEGRIJPELIJKHEID

De meeste geïnterviewde burgers vinden deze maatregel lastig uit te leggen. De onduidelijkheid lijkt veroorzaakt te worden door de dubbele rol van de hoogte van de huur (huur onder het maximale bedrag blijft een voorwaarde voor de huurtoeslag, maar de hoogte van de huur telt niet meer mee voor de hoogte van de toeslag) en het feit dat de genormeerde huur een abstract begrip is in plaats van een concreet bedrag. Een enkeling interpreteert de maatregel in eerste instantie als 'iedereen gaat dezelfde huur betalen'.

Voorspelbaarheid uitkomsten

Volgens professionals wordt de huurtoeslag in deze maatregel voorspelbaarder, specifiek voor mensen in de participatiewet of onder bewindsvoering. Er is namelijk een factor minder om rekening mee te houden als burgers van tevoren willen bepalen op hoeveel huurtoeslag ze recht hebben. Andere factoren (zoals het toetsingsinkomen van het huishouden) blijven echter bestaan. De impact van deze factoren op de hoogte van de toeslag is mogelijk complexer en maakt het nog steeds lastig voor burgers om van tevoren te bepalen op hoeveel huurtoeslag ze recht hebben.

Gevoel van rechtvaardigheid***Sterkste schouders dragen de zwaarste lasten***

Het toetsingsinkomen blijft in deze maatregel bestaan als grondslag en daarmee hangt de hoogte van de toeslag nog steeds af van het inkomen van burgers. Het mechanisme op basis waarvan de hoogte van de toeslag wordt bepaald, blijft in deze maatregel dus 'de

sterkste schouders dragen de zwaarste lasten'. Deze lasten worden echter relatief zwaarder of lichter dan in het huidige systeem. Burgers met een relatief hoge huur gaan een groter deel van hun huur zelf betalen, terwijl burgers met een relatief lage huur een kleiner deel van hun huur zelf gaan betalen.

Ongelijke lasten

Professionals zien de maatregel als oneerlijk, omdat ze verwachten dat hij leidt tot ongelijkheid tussen burgers. Burgers met verschillende huurbedragen ervaren in deze maatregel ongelijke lasten. Zo kan het zijn dat iemand met een lage huur niets van zijn of haar inkomsten hoeft af te staan aan huur, omdat het volledige huurbedrag al ondervangen is door het vaste huurtoeslagbedrag, terwijl iemand met een hoge huur juist een groter deel van zijn of haar inkomsten afstaat aan huur in deze maatregel. De meeste burgers vinden het vooral gek dat de huurtoeslag niet meer afhangt van de hoogte van de huur. Huurtoeslag baseren op het feitelijke huurbedrag voelt voor hen logischer dan rekenen met een genormeerde huurprijs, die voor sommigen voordelig en voor anderen juist nadelig uitpakt.

CONSEQUENTIES

Kans op (hoge) terugvorderingen

Grondslag 'huur' vervalt

Eventuele fouten in het doorgeven van de hoogte van de huur en wijzigingen hierin leiden in deze maatregel niet meer tot

terugvorderingen. Het is echter de vraag in hoeverre deze grondslag in het huidige systeem leidt tot (hoge) terugvorderingen, omdat veel burgers ook nu al geen (wijzigingen in) huur hoeven door te geven. Volgens professionals blijft het aantal verkeerd of niet doorgegeven wijzigingen, en daarmee ook de hoogte van de terugvorderingen aan het eind van het jaar, daarom ongeveer gelijk bij deze maatregel.

Hoogte huurtoeslag verandert

Voor burgers met relatief hoge huren zal de huurtoeslag lager zijn, omdat er wordt gewerkt met genormeerde huren. De hoogte van de toeslag die ze eventueel moeten terugbetalen is daarmee ook lager. Daar staat tegenover dat voor burgers met relatief lager huren de huurtoeslag juist hoger zal zijn en de hoogte van eventuele terugvorderingen daarmee ook.

Kans op niet-gebruik

Professionals verwachten dat, omdat er weinig wijzigt in deze maatregel, het niet-gebruik van de huurtoeslag ongeveer gelijk blijft.

Andere consequenties

Hoogte van de huurtoeslag verandert

Voor burgers met relatief lage huren zal de huurtoeslag omhoog gaan als gerekend wordt met een genormeed huurbedrag. Daar staat tegenover dat de huurtoeslag omlaag zal gaan voor burgers met relatief hoge huren. Professionals verwachten dat deze lagere huurtoeslag een mogelijke armoedeval veroorzaakt bij mensen

met lage inkomens. Aangezien het bedrag waarmee gerekend wordt nu onbekend is, vinden burgers het lastig te bepalen wat de consequenties van de maatregel voor hen persoonlijk zullen zijn. Ze kunnen daarom ook lastig een oordeel vellen over de maatregel ('als blijkt dat ik meer kwijt ben, ben ik daar niet blij mee').

Bij hogere huur meer betalen

In het huidige systeem is een duurdere woning per m2 goedkoper dan een goedkopere woning. Voor een duurdere (en vaak grotere) woning ontvangt de burger namelijk meer huurtoeslag dan voor een goedkopere woning. In de maatregel vervalt deze prikkel. Het is volgens de onderzoekers echter de vraag of dit tot grote verschuivingen op de woningmarkt gaat leiden. Bij de huidige krapte hebben burgers namelijk maar beperkte keuzemogelijkheid in waar te gaan wonen. Hun 'keuze' voor een woning wordt in dat geval voornamelijk bepaald door welke woning beschikbaar is.

Recht op huurtoeslag bij lage huur

In het huidige systeem zijn er ongeveer 95.000 huishoudens wiens huur zo laag is dat ze in het huidige systeem geen recht hebben op

huurtoeslag. De hoogte van hun huur komt niet uit boven de voor hen geldende eigen bijdrage. In deze maatregel krijgen zij wel recht op huurtoeslag.

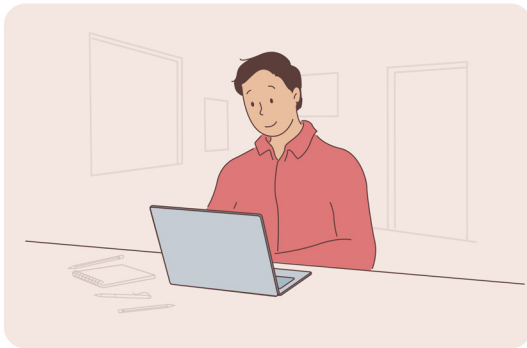
Lagere huurtoeslag voor grote gezinnen en aangepaste woning

Gezinnen van meer dan acht personen en huishoudens met een aangepaste woning vanwege een handicap, hebben in het huidige systeem recht op huurtoeslag boven de maximale huurgrens. Voor deze groepen kan een genormeerde huur nadelig uitvallen. Hun huur zal namelijk relatief hoog zijn door de omvang van de woning of woningaanpassingen.

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN

Professionals zien het als de belangrijkste randvoorwaarde om naast deze maatregel ook iets te veranderen aan de moeilijkheid die burgers ervaren rondom andere grondslagen, zoals inkomen en samenstelling van het huishouden. Volgens hen zijn het vooral deze grondslagen die tot problemen leiden in het huidige systeem.

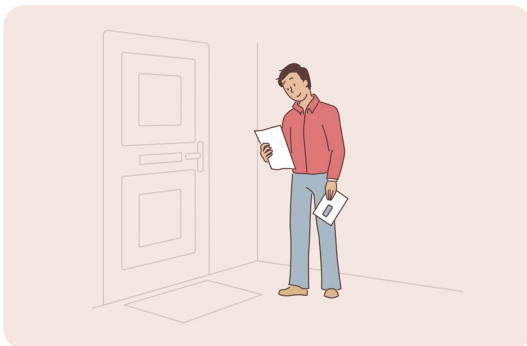
BURGERREIS



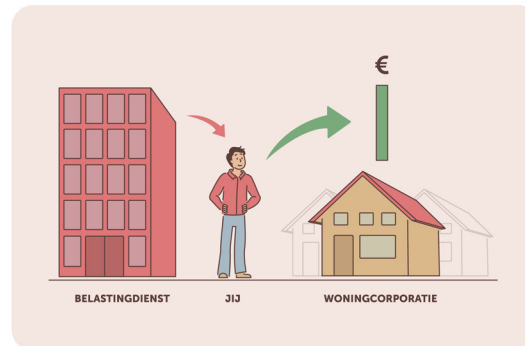
Stap 1: De burger kijkt op de website van de Belastingdienst of hij/zij aan de voorwaarden voor huurtoeslag voldoet.



Stap 2: De burger logt in op Mijn toeslagen en je vult verschillende gegevens in. De huur van de woning hoeft alleen ingevuld te worden door burgers die particulier huren.



Stap 3: De burger krijgt te horen wat de definitieve hoogte is van de huurtoeslag.



Stap 4: De Belastingdienst maakt de huurtoeslag elke maand naar de burger over. En de burger maakt de volledige huur over aan de verhuurder.



Stap 5: Als er iets wijzigt in de huishoudsituatie, het inkomen of de woonsituatie geeft de burger dit door aan de Belastingdienst.



Stap 6: Als wijzigingen niet op tijd bij de Belastingdienst bekend waren, kan het dat de burger toeslag moet terugbetalen. Hierover krijg de burger een bericht van de Belastingdienst.

HOOFDSTUK 5

ZORGTOESLAG



ZORGTOESLAG

Om de financiële toegankelijkheid van de zorg voor alle huishoudens te garanderen, kunnen burgers zorgtoeslag ontvangen. De zorgtoeslag biedt een tegemoetkoming voor de standaard zorgpremie en het eigen risico. Doordat de standaard zorgpremie de afgelopen jaren sneller stijgt dan het inkomen, ontvangen steeds meer huishoudens zorgtoeslag.

Wie zorgtoeslag ontvangt, krijgt te maken met verschillende grondslagen. Consequentie hiervan is dat het aantal terugvorderingen hoog is. Van alle toeslagen kent de zorgtoeslag in absolute zin de meeste terugvorderingen, met in totaal 1.265.000 terugvorderingen in 2016 [23]. Daarentegen valt wel op dat het aandeel huishoudens zonder correcties, voor de zorgtoeslag relatief hoog ligt. Dat is te verklaren door de relatief eenvoudige grondslagen en het aandeel van de zorgtoeslagpopulatie met een inkomen onder het afbouwpunt. Zolang het inkomen niet boven het afbouwpunt komt, is er nauwelijks sprake van bijstellingen [3].

Geschat wordt dat circa 10% van de huishoudens die recht hebben op volledige zorgtoeslag hier geen gebruik van maakt. Er zijn echter ook indicaties dat het niet-gebruik rond de 17% ligt. Het niet-gebruik ligt hoger bij huishoudens die een minder groot financieel belang hebben bij de toeslag. Bezorgdheid over het risico van het achteraf moeten terugbetalen van toeslagen die onterecht zijn toegekend of te hoog zijn vastgesteld en daardoor in de schulden komen, lijken echter ook een rol te spelen [3].

GRONDSLAGEN

Standaard zorgpremie en eigen risico

De hoogte van de maximale zorgtoeslag is niet afhankelijk van de feitelijk betaalde zorgpremie en eigen risico, maar wordt bepaald door de standaard zorgpremie en het gemiddelde eigen risico. Op basis van de verschillende andere grondslagen wordt bepaald op hoeveel toeslag de burger recht heeft.

Toetsingsinkomen

De hoogte van de toeslag wordt is afhankelijk van de hoogte van het toetsingsinkomen. Door het actuele toetsingsinkomen te hanteren, speelt de overheid zoveel mogelijk in op de actuele situatie van de burger zodat deze zo min mogelijk kosten hoeft voor te schieten. Het juist schatten van het toetsingsinkomen is echter voor huishoudens ingewikkeld. Het opzoeken van gegevens en het invullen van de rekenhulp kost de burger, bij iedere wijziging in het inkomen, moeite en vraagt cognitieve capaciteit.

Bij de zorgtoeslag was het niet juist en/of op tijd doorgeven van (een wijziging van) het inkomen* de oorzaak van 97% van de terugvorderingen van de zorgtoeslag. Het ging hierbij om bedragen met een gemiddelde van €343 [3].

* Inclusief wijzigingen in het inkomen als gevolg van een veranderende huishoudsamenstelling.

Burgers die door wijzigingen in hun inkomen de meeste kans hebben op terugvorderingen zijn:

- burgers met wisselende inkomsten
 - zelfstandigen
 - burgers met flexibele contracten
- burgers waarvan het inkomen stijgt (specifiek geval: op het einde van het jaar)
 - studenten die gaan werken
 - burgers die vanuit een uitkering gaan werken
 - burgers die een loonsverhoging krijgen
- burgers die een toeslagpartner krijgen
 - burgers die gaan samenwonen
 - burgers die gaan trouwen
 - burgers die een kind krijgen

Vermogensgrens

De zorgtoeslag kent een harde vermogensgrens. Zodra het vermogen van de toeslagontvanger en/of toeslagpartner boven de vermogensgrens komt, vervalt het recht op zorgtoeslag. De burger moet vervolgens de ontvangen zorgtoeslag volledig terugbetalen. Het overschrijden van de vermogensgrens was in 3% van de gevallen de oorzaak van de terugvordering van de zorgtoeslag in 2016. Deze terugvorderingen hadden een gemiddeld bedrag van €981 [3].

Huishoudsamenstelling

Om in aanmerking te komen voor zorgtoeslag, wordt ook rekening gehouden met de huishoudsamenstelling. Er worden twee grensinkomens gehanteerd: een voor alleenstaanden en een voor partners. Alleenstaanden met een wettelijk minimumloon (WML) krijgen ongeveer 80% van de gemiddelde kosten van de zorgverzekering vergoed. Voor paren met een WML wordt 70% van deze kosten vergoed. Huishoudens boven een huishoudinkomen van € 30.000 (alleenstaande) of € 38.000 (samen met toeslagpartner) hebben geen recht op zorgtoeslag. Het gevolg hiervan is dat de groep zorgtoeslagontvangers grotendeels bestaat uit alleenstaande mensen met een laag inkomen.

Bij zorgtoeslag wordt daarnaast uitgegaan van het terugwerkende krachtprincipe. Hierdoor kan het bijvoorbeeld zijn dat als een samenwonend stel dat gaat trouwen of een kind krijgt, met terugwerkende kracht voor het gehele jaar als toeslagpartner wordt aangemerkt, terwijl zij eerder rechtmatig zorgtoeslag ontvingen als twee alleenstaanden. Doorgaans vermindert hierdoor het zorgtoeslagbedrag voor het gehele jaar, wat leidt tot terugvorderingen. Voor burgers is dit principe lastig te begrijpen, wat kan leiden tot onbegrip en een gevoel van onrechtvaardigheid.

Per 1 januari 2021 gaat dit echter veranderen. Een partnerschap zal niet langer met terugwerkende kracht naar het begin van het kalenderjaar ontstaan. Hiermee wordt voorkomen dat het partnerschap leidt tot een terugvordering van de te veel ontvangen toeslagen in het eerste deel van het jaar. Deze problematiek, die met name speelt in de zorgtoeslag, wordt hiermee verholpen [24].

HOOFDSTUK 5.1

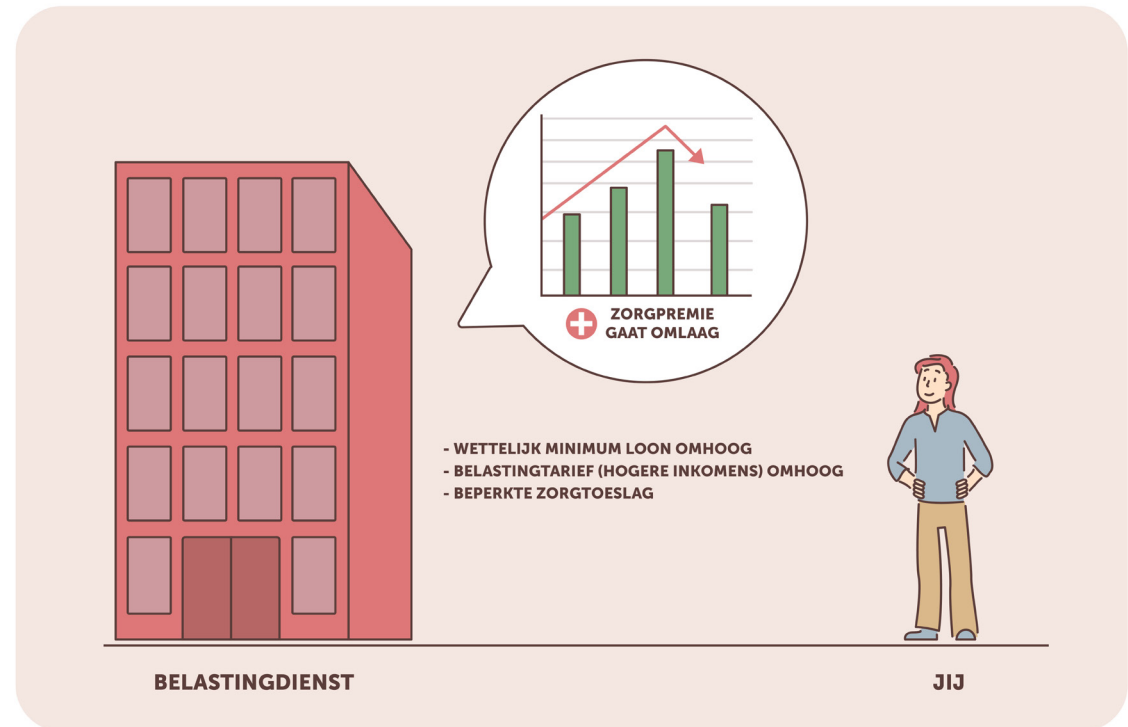
MAATREGEL

AFSCHAFFEN ZORGTOESLAG MET COMPENSATIE DOOR HET VERLAGEN VAN DE NOMINALE PREMIE

OMSCHRIJVING MAATREGEL

De zorgtoeslag zoals die nu bestaat wordt afgeschaft. Als compensatie wordt de nominale premie voor de zorgverzekering voor alle verzekerden verlaagd. Hierdoor betalen burgers minder voor hun zorgverzekering.

Daarnaast gaat het wettelijk minimumloon omhoog. Hierdoor ontvangen burgers met een lager inkomen een iets hoger loon of een hogere uitkering. Burgers die in het huidige systeem geen (zorg)toeslag ontvangen, betalen in dit nieuwe systeem meer belasting. Daardoor hebben zij geen voordeel van de lagere zorgverzekeringspremie. Tot slot komt er een (aanvullende) inkomensafhankelijke zorgtoeslag voor een kleine groep burgers. Als voor burgers de verlaging van de zorgpremie onvoldoende is, dan kunnen zij dus alsnog zelf een zorgtoeslag aanvragen.



SAMENVATTING

- Volgens de onderzoekers en professionals is voor het merendeel van de burgers de maatregel doenlijk, omdat de meeste burgers niets hoeven te doen.
- Er blijft een (kleine) groep burgers die recht heeft op zorgtoeslag. Deze groep moet de zorgtoeslag zelf aanvragen.
- Burgers die geen aanvullende zorgtoeslag ontvangen, hoeven geen wijzigingen meer door te geven. Dit heeft een positief effect op de doenlijkheid van de maatregel.
- De geïnterviewde burgers, die verwachten recht te hebben op de zorgtoeslag, hebben er vertrouwen in dat ze wijzigingen voor hun zorgtoeslag kunnen doorgeven.
- Volgens professionals is het feit dat burgers die zorgtoeslag ontvangen wel wijzigingen moeten doorgeven een negatief aspect van de maatregel.
- Professionals denken dat de maatregel begrijpelijk is voor de meerderheid van de burgers, omdat het om een eenmalige verandering gaat.
- Sommige burgers begrijpen de maatregel niet volledig, wat zich uit in onzekerheid en weerstand. Ook begrijpt niet iedereen het mechanisme van de belastingverhoging.
- De meeste geïnterviewde burgers vinden de maatregel eerlijk.
- Een enkeling, met een hoger inkomen, lijkt gevoelsmatig moeite te hebben met de belastingverhoging. Ook de professionals geven aan dat burgers die meer (gaan) verdienen de maatregel mogelijk als minder eerlijk zien.

- Aangezien de zorgtoeslag voor een groot deel van de burgers vervalt, lopen de meeste burgers geen risico op terugvorderingen.
- Burgers die zorgtoeslag ontvangen, lopen wel risico op terugvorderingen.
- Het niet-gebruik neemt volgens de professionals af, omdat de zorgpremie automatisch voor iedereen wordt verlaagd.
- Burgers die denken dat ze wel recht hebben op de toeslag, geven allemaal aan dat ze zorgtoeslag zouden aanvragen. Burgers lijken wel gebruik te willen maken van de zorgtoeslag, ook al is de zorgtoeslag bedoeld voor een selecte groep.

ACTIES

Tijdens de aanvraag

De verlaging van de nominale premie voor de zorgverzekering zorgt er automatisch voor dat burgers minder betalen voor hun zorgverzekering. Verder hoeven de meeste burgers niets te doen. Volgens de onderzoekers en professionals is voor het merendeel van de burgers de maatregel dan ook doenlijk. Sommige geïnterviewde burgers geven aan dat de administratielast afneemt. Zij hoeven namelijk niet bij te houden wanneer ze zorgtoeslag ontvangen en dit bedrag niet te reserveren tot de premie van hun zorgverzekering wordt afgeschreven.

Zorgtoeslag aanvragen

Er blijft een (kleine) groep burgers die recht heeft op zorgtoeslag. Het gaat hier overigens wel om een uitzonderingsgroep, waarbij een gerichte inkomensaanvulling nog wel wenselijk is. Deze groep moet de zorgtoeslag zelf aanvragen. Deze aanvraagprocedure komt naar verwachting grotendeels overeen met de aanvraag in het huidige (zorg)toeslagstelsel. Groepen waarvoor het moeilijker is om de aanvullende zorgtoeslag aan te vragen, zijn volgens professionals de ouderen die niet digitaal vaardig zijn. Dit is ook lastig voor burgers die denken dat ze geen recht hebben op zorgtoeslag, ook niet in het nieuwe systeem, en dus niet weten hoe ze een toeslag moeten aanvragen.

Na de aanvraag

Burgers die geen aanvullende zorgtoeslag ontvangen, hoeven geen wijzigingen meer door te geven. Voor hen vervalt namelijk de gehele zorgtoeslag. Dit heeft volgens de onderzoekers een positief effect heeft op de doenlijkheid van de maatregel.

Burgers met zorgtoeslag

Een (klein) deel van burgers zal de zorgtoeslag wel nodig hebben en deze ook aanvragen. Zij moeten dan onder andere wijzigingen in inkomen en vermogen doorgeven. De geïnterviewde burgers, die verwachten recht te hebben op de zorgtoeslag, hebben er vertrouwen in dat ze dit kunnen, maar volgens professionals is dit een negatief aspect van de maatregel. In de maatregel wordt nu namelijk het meest verwacht van kwetsbare groepen. Professionals geven aan dat de acties lastig kunnen zijn voor laaggeletterden,

ouderen, niet-digitaal vaardigen, dak- en thuislozen en statushouders.

Daarnaast verwachten de onderzoekers dat momenten waarop wijzigingen voor de zorgtoeslag doorgegeven moeten worden waarschijnlijk vaak samenvallen met stressvolle situaties. Denk bijvoorbeeld aan het verlies van een dierbare waardoor de toeslagpartner wegvalt of iemand die een erfenis ontvangt waardoor het vermogen toeneemt. Ook het krijgen van een nieuwe baan kan stressvol zijn, waardoor iemand vergeet om een inkomensstijging door te geven. In deze maatregel moet overigens wel een veel kleinere groep burgers wijzigingen doorgeven voor hun zorgtoeslag, in vergelijking met het huidige systeem.

BEGRIJPelijkheid

Professionals denken dat de maatregel begrijpelijk is voor de meerderheid van de burgers, omdat het om een eenmalige verandering gaat. Een voorwaarde is volgens hen duidelijke communicatie bij invoering van deze maatregel. Het moet voor iedereen helder zijn dat de zorgtoeslag grotendeels verdwijnt en dat er iets voor in de plaats komt dat het wegvallen van de zorgtoeslag voor iedereen compenseert.

De interviews met burgers bevestigen dat duidelijke communicatie essentieel is. Sommige burgers begrijpen de maatregel niet volledig, wat zich uit in onzekerheid over de dekking van de

zorgverzekering en weerstand tegen de verandering van het huidige systeem. De weerstand zit hem dan vooral in het feit dat men **sceptisch** is over het verdwijnen van de zorgtoeslag en of deze maatregel voldoende compensatie biedt.

Ook begrijpt niet iedereen het mechanisme van de belastingverhoging. Burgers kaarten namelijk aan dat mensen met hoge inkomens meer premie mogen betalen en de verlaging toch niet nodig hebben. Dit terwijl burgers met hoge inkomens in het voorstel geen voordeel hebben van de regeling.

Voorspelbaarheid uitkomsten

De onderzoekers denken dat voor burgers die alleen minder zorgverzekeringspremie betalen de voorspelbaarheid van de regeling beter is dan in het huidige systeem. Aan de verlaging van de premie zijn verder geen voorwaarden verbonden, dus voor iedereen is het in theorie duidelijk dat ze maandelijks minder betalen voor hun zorgverzekering en ze lopen geen risico op (onverwachte) terugvorderingen. Een enkele geïnterviewde burger geeft echter aan dat de maatregel ook onzekerheid met zich meebrengt. Het gaat hier vooral om onzekerheid over de kosten van de zorg en de dekking van de verzekering. Een lagere premie kan het gevoel geven dat je minder zorg kan krijgen. Deze onzekerheid ontstaat door onbegrip van de maatregel.

Voor burgers die ook de zorgtoeslag ontvangen, blijven de grondslagen van het huidige stelsel van kracht. De onderzoekers denken dat voor hen deze maatregel waarschijnlijk niet voorspelbaarder zal zijn dan het huidige stelsel.

Gevoel van rechtvaardigheid

De meeste geïnterviewde burgers vinden de maatregel eerlijk. Een enkeling, met een hoger inkomen, lijkt gevoelsmatig moeite te hebben met de belastingverhoging, ondanks dat diegene het rationeel begrijpt. Dat burgers met een hoog inkomen meer belasting moeten betalen, ervaart diegene als oneerlijk. Dit gevoel van oneerlijkheid lijkt ook te zorgen voor enige weerstand tegen de regeling.

Ook de professionals geven aan dat burgers die meer (gaan) verdienen de maatregel mogelijk als minder eerlijk zien. Mensen die netto hetzelfde of meer overhouden door deze regeling, zullen de maatregel juist als eerlijker beschouwen. Volgens de onderzoekers kunnen burgers **sceptisch** worden als men de regeling niet goed begrijpt en/of als oneerlijk ervaart.

CONSEQUENTIES

Kans op (hoge) terugvorderingen

Aangezien de zorgtoeslag voor een groot deel van de burgers vervalt, lopen de meeste burgers geen risico op terugvorderingen.

Burgers met zorgtoeslag

Burgers die zorgtoeslag ontvangen, lopen wel risico op terugvorderingen. De onderzoekers verwachten dat dit juist een kwetsbare groep is die waarschijnlijk meer moeite heeft om deze wijzigingen correct door te geven. Zij hebben immers te maken met een laag inkomen en daardoor is er mogelijk vaker sprake van **cognitieve schaarste**. Geïnterviewde burgers en professionals noemen burgers met wisselende inkomsten als risicogroep. Van deze groep wordt meer gevraagd: ze moeten namelijk telkens bij een verandering in hun inkomen een wijziging doorgeven voor de zorgtoeslag.

Door het kleinere toeslagbedrag zullen terugvorderingen wel lager zijn. Overigens zou volgens de onderzoekers de uitvoeringsinstantie beter in staat moeten zijn om deze groep te ondersteunen en maatwerk te bieden, aangezien het om slechts een kleine groep burgers gaat.

Bovendien maken op dit moment relatief veel burgers met een inkomen onder het afbouwpunt gebruik van de zorgtoeslag, waardoor er in het huidige stelsel nauwelijks sprake van bijstellingen is. Ook in het nieuwe stelsel is dit afbouwpunt van invloed op het aantal terugvorderingen.

Kans op niet-gebruik

Ook het niet-gebruik neemt volgens de professionals af, omdat de zorgpremie automatisch voor iedereen wordt verlaagd. Zij geven aan dat de maatregel met name positief is voor burgers die nu recht hebben op zorgtoeslag maar het niet weten, zoals burgers die recht krijgen doordat hun inkomen opeens sterk daalt. Deze groep burgers worden in deze maatregel automatisch gecompenseerd. Aan de andere kant geven professionals aan dat het mogelijk is dat de maatregel kwetsbare groepen, zoals dak- en thuislozen en statushouders, niet meeneemt vanwege het ontbreken van een adres en een zorgverzekering. In Nederland zijn er ongeveer 25.000 burgers die niet verzekerd zijn en dus niet profiteren van deze maatregel [25].

Van zorgtoeslag

Niet-gebruik van de zorgtoeslag kan ontstaan wanneer burgers denken dat zij hier geen recht op hebben. Burgers die denken dat ze wel recht hebben op de toeslag, geven allemaal aan dat ze zorgtoeslag zouden aanvragen. Burgers lijken dus wel gebruik te willen maken van de zorgtoeslag, ook al is de zorgtoeslag bedoeld voor een selecte groep.

Andere consequenties

Volgens professionals zorgt een lagere nominale premie voor een betaalbaardere zorgverzekering, waardoor mogelijk minder burgers een betalingsachterstand oplopen, in een invorderingstraject terecht komen en uiteindelijk aangemerkt worden als wanbetaler (waardoor ze een veel hogere zorgpremie moeten betalen).

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN

Informatieverstrekking en gedragsinzichten toepassen

De uitdaging zit volgens de professionals in het uitleggen van de verandering van de premie en het grotendeels wegvallen van de zorgtoeslag. De nominale premie is wat de zorg ons kost; het bedrag dat zorgverzekeraars hanteren om alle kosten te dekken. Burgers kunnen denken dat het verlagen van de nominale premie betekent dat de zorg ineens minder zou kosten. Ook kunnen burgers het gevoel krijgen dat ze minder geld krijgen en dat de zorgtoeslag wordt 'afgepakt'. In de informatieverstrekking is het dus essentieel om goed uit te leggen wat de verandering precies betekent en wat de link is tussen het verlagen van de premie en het wegvallen van de zorgtoeslag.

Professionals geven daarbij aan dat het belangrijk is om gedragsinzichten toe te passen in de communicatie naar de burger, bijvoorbeeld bij de uitleg van de maatregel in het algemeen en het creëren van draagvlak voor mensen met hogere inkomens. Framing en woordgebruik zijn cruciaal om begrip voor en duidelijkheid over deze regeling te creëren.

Zo min mogelijk (zorg)toeslaggerechtigden

De professionals geven aan dat een voorwaarde om de maatregel te doen slagen is om de resterende groep die zorgtoeslag ontvangt zo klein mogelijk te houden. Voor die groep is de maatregel

namelijk minder doenlijk. Op welke manier de groep (zorg) toeslaggerechtigden kleiner gemaakt kan worden, moet nog worden uitgezocht. Hoe groot deze groep is, is ook afhankelijk van de uiteindelijke hoogte van de premie en de verhoging van het wettelijk minimumloon.

Ondersteuning bij aanvraag zorgtoeslag

Een goede samenwerking tussen verschillende (hulp) organisaties en de Belastingdienst is volgens professionals een belangrijke randvoorwaarde. Zij kunnen namelijk kwetsbare toeslaggerechtigden helpen met het aanvragen van de zorgtoeslag. Daarnaast is een goede bereikbaarheid (van onder andere de Belastingdienst) en continu contact met de groep die recht heeft op zorgtoeslag van belang om terugvorderingen te voorkomen.

Alternatieve maatregelen

Professionals suggereren dat er mogelijk nog alternatieve maatregelen of variaties van deze maatregel te bedenken zijn. Zo geven ze aan dat voor de aanvullende zorgtoeslag gewerkt kan worden met het inkomen van twee jaar geleden (t-2). Zo hebben burgers zekerheid over wat ze aanvullend ontvangen. Daarnaast kan ook een veel lagere premie gehanteerd worden en kunnen burgers automatisch verzekerd worden. Hierdoor voorkom je dat burgers onverzekerd zijn. Volgens hen is er vervolgonderzoek nodig om te bepalen welke varianten haalbaar en effectief zijn en hoe doenlijk de uiteindelijke maatregelen zijn.

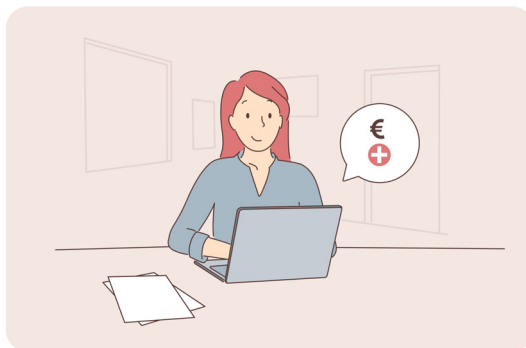
BURGERREIS ZORGTOESLAG



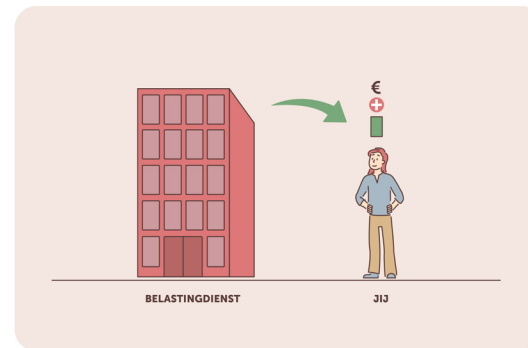
Stap 1: De burger checkt op de website van de Belastingdienst of hij/zij voldoet aan de voorwaarden voor zorgtoeslag.



Stap 2: De burger vraagt zorgtoeslag aan door in te loggen op Mijn toeslagen en je vult enkele gegevens in.



Stap 3: De burger krijgt via een brief te horen wat de hoogte is van de zorgtoeslag.



Stap 4: De Belastingdienst maakt de zorgtoeslag elke maand naar de burger over.



Stap 5: Als er iets wijzigt in de situatie van de burger dan geeft de burger dit binnen 4 weken door aan de Belastingdienst.



Stap 6: Als wijzigingen niet op tijd bij de Belastingdienst bekend waren, kan het dat de burger toeslag moet terugbetalen. Hierover krijgt de burger een bericht.

HOOFDSTUK 5.2

MAATREGEL

**AFSCHAFFEN ZORGTOESLAG MET
COMPENSATIE VIA REGULIER
INSTRUMENTARIUM EN DOOR EEN
GENERIEKE INKOMENSONAFHANKELIJKE
AANVULLING UITGEKEERD VIA EEN
UITKERINGSINSTANTIE**

SAMENVATTING

- Alle burgers moeten actie ondernemen om een aanvulling op hun inkomen aan te vragen. De meeste geïnterviewde burgers denken dat het digitaal aanvragen van de aanvulling makkelijk zal zijn.
- Het feit dat iedereen een (digitale) aanvraag moet doen, komt volgens professionals en burgers de doenlijkheid echter niet ten goede.
- Na het aanvragen van de aanvulling hoeft de burger dus zelf weinig actie te ondernemen, wat volgens de onderzoekers een positief effect heeft op de doenlijkheid van de maatregel.
- In deze maatregel moet een veel kleinere groep burgers wijzigingen doorgeven voor hun zorgtoeslag.
- Sommige geïnterviewde burgers begrijpen de maatregel niet (direct) en ervaren de maatregel als oneerlijk, omdat iedereen hetzelfde bedrag krijgt.
- Ook de professionals voorzien dat het feit dat iedereen hetzelfde bedrag krijgt voor een gevoel van oneerlijkheid kan zorgen.
- Doordat de aanvulling op het inkomen onafhankelijk is van het inkomen en de huishoudsituatie, is volgens de onderzoekers de kans op terugvorderingen aanzienlijk kleiner dan in het huidige stelsel.
- Volgens professionals lopen burgers die ook de zorgtoeslag ontvangen wel risico op terugvorderingen. Burgers en

professionals noemen burgers met wisselende inkomsten als risicogroep voor terugvorderingen bij de zorgtoeslag.

- Professionals denken dat het niet-gebruik daalt, omdat het een onvoorwaardelijke aanvulling betreft.
- Professionals geven aan dat er een stigma kan ontstaan rondom het aanvragen van de zorgtoeslag. Burgers geven echter aan dat ze de zorgtoeslag zouden aanvragen als ze er recht op hebben.
- Als burgers de aanvulling op hun inkomen niet aanvragen, dan hebben ze in de nieuwe situatie minder inkomen. Volgens professionals kan dit voor burgers met een laag inkomen een probleem zijn, omdat zij dan bepaalde rekeningen hierdoor mogelijk niet kunnen betalen.

ACTIES

Tijdens de aanvraag

Alle burgers moeten actie ondernemen om een aanvulling op hun inkomen aan te vragen. De meeste geïnterviewde burgers denken dat het digitaal aanvragen van de aanvulling makkelijk zal zijn. Het feit dat iedereen een (digitale) aanvraag moet doen, komt volgens professionals en burgers de doenlijkheid echter niet ten goede. Kwetsbare groepen (laaggeletterden, mensen met een migratieachtergrond, daklozen en jongeren die 18 jaar worden en van het speciaal onderwijs komen of in een instelling zitten) moeten nu soms het basisinkomen én de aanvullende

toeslag aanvragen. Burgers zien het aanvragen van de aanvulling op het inkomen als een drempel en vragen zich af waarom je deze niet automatisch krijgt. Ook de professionals adviseren om het basisinkomen automatisch toe te kennen of de aanvraag te vergemakkelijken voor burgers die niet digitaal vaardig zijn.

Als ervoor wordt gekozen om naast de aanvulling een (aanvullende) zorgtoeslag te behouden, dan zal een kleine groep burgers ook deze zorgtoeslag aan moeten vragen bij de Belastingdienst. Deze aanvraagprocedure komt naar verwachting grotendeels overeen met de aanvraag in het huidige (zorg)toeslagstelsel.

Na de aanvraag

Als burgers de aanvulling op hun inkomen ontvangen, hoeven ze alleen wijzigingen in hun postadres en hun rekeningnummer door te geven aan de overheidsorganisatie. De meeste geïnterviewde burgers geven aan dat ze het geen probleem vinden om zelf deze wijzigingen door te geven. Dergelijke wijzigingen moet je ook aan andere organisaties/bedrijven doorgeven, dus het is slechts een extra handeling. Verder hoeven burgers geen wijzigingen door te geven. Na het aanvragen van de aanvulling hoeft de burger dus zelf weinig actie te ondernemen, wat volgens de onderzoekers een positief effect heeft op de doenlijkheid van de maatregel.

Burgers met zorgtoeslag

In deze maatregel moet een veel kleinere groep burgers wijzigingen doorgeven voor hun zorgtoeslag. Hier gelden naar verwachting dezelfde wijzigingen die nu ook van toepassing zijn op de

zorgtoeslag. Tegelijkertijd verwachten de onderzoekers dat dit juist een kwetsbare groep is die waarschijnlijk meer moeite heeft om deze wijzigingen correct door te geven. Zij hebben immers te maken met een zeer laag inkomen en daardoor is er mogelijk vaker sprake van cognitieve schaarste. Van deze groep wordt dus meer gevraagd: ze moeten wijzigingen doorgeven voor de aanvulling op hun inkomen én voor de zorgtoeslag.

Daarnaast verwachten de onderzoekers dat momenten waarop wijzigingen voor de zorgtoeslag doorgegeven moeten worden waarschijnlijk vaak samenvallen met stressvolle situaties. Denk bijvoorbeeld aan het verlies van een dierbare waardoor de toeslagpartner wegvalt of iemand die een erfenis ontvangt waardoor het vermogen toeneemt. Ook het krijgen van een nieuwe baan kan echter stressvol zijn, waardoor iemand vergeet om een inkomensstijging door te geven.

BEGRIJPELIJKHEID

Sommige geïnterviewde burgers begrijpen de maatregel niet (direct). Ze snappen niet wat de aanvulling op het inkomen precies inhoudt en hoe de belastingverhoging zal uitpakken (voor hen en voor anderen). Een enkeling geeft aan dat de maatregel erg ingewikkeld is en dat het vooral veel vragen oproept. Volgens professionals is de maatregel redelijk goed te begrijpen, omdat het om een onvoorwaardelijke aanvulling gaat.

Voorspelbaarheid uitkomsten

De onderzoekers denken dat voor burgers die alleen de aanvulling op hun inkomen hoeven aan te vragen de voorspelbaarheid van de regeling beter is dan in het huidige systeem. De aanvulling is onvoorwaardelijk, dus voor iedereen is het in theorie duidelijk wat ze maandelijks ontvangen en ze lopen geen risico op (onverwachte) terugvorderingen. Voor burgers die ook de zorgtoeslag ontvangen, blijven de grondslagen van het huidige stelsel van kracht. De onderzoekers denken dat deze maatregel voor hen waarschijnlijk niet voorspelbaarder zal zijn dan het huidige stelsel.

Gevoel van rechtvaardigheid

Sommige geïnterviewde burgers ervaren de maatregel als oneerlijk. Dit komt met name doordat zij het aspect van de belastingverhoging niet begrijpen en het oneerlijk vinden dat mensen met hoge inkomens ook een aanvulling krijgen. Ook de professionals voorzien dat het feit dat iedereen hetzelfde bedrag krijgt voor een gevoel van oneerlijkheid kan zorgen. Doordat de maatregel inkomensafhankelijk is, is de ondersteuning door maatregel ook minder gericht en krijgen burgers met een lager inkomen dus geen hogere aanvulling.

Burgers vinden het ook oneerlijk dat je erop achteruitgaat als je de aanvulling niet aanvraagt. Daarnaast vinden sommige burgers de maatregel inefficiënt, omdat het geld via de burger naar de verzekeraar gaat. Zij hebben het gevoel dat de maatregel voor onnodig werk gaat zorgen, doordat een overheidsorganisatie aanvragen moet verwerken van burgers die het geld niet nodig hebben.

Tot slot geven professionals aan dat burgers die geen zorgverzekering hebben afgesloten (zoals gedetineerden en militairen) ook de aanvulling op hun inkomen ontvangen, terwijl zij dus niet betalen voor een zorgverzekering. Dit kan volgens hen ook als oneerlijk ervaren worden.

CONSEQUENTIES**Kans op (hoge) terugvorderingen***Burgers met een aanvulling op hun inkomen*

Doordat de aanvulling op het inkomen onafhankelijk is van het inkomen en de huishoudsituatie, is volgens de onderzoekers de kans op terugvorderingen aanzienlijk kleiner dan in het huidige stelsel. Alleen als de burger de aanvulling ontvangt en emigreert of overlijdt, is er geen volledig recht op de aanvulling. De meeste burgers lopen dus geen risico op terugvorderingen.

Burgers met zorgtoeslag

Volgens professionals lopen burgers die ook de zorgtoeslag ontvangen wel risico op terugvorderingen. In het huidige stelsel ontstaan de meeste terugvorderingen door een onjuiste inschatting of het niet doorgegeven van een wijziging van het (huishoud)inkomen. Bij de zorgtoeslag is dit de oorzaak voor 97% van de terugvorderingen [3]. Dit risico blijft dus bestaan voor de groep burgers die de zorgtoeslag ontvangen. De onderzoekers verwachten dat deze terugvorderingen door het kleinere toeslagbedrag echter wel lager zullen zijn.

Geïnterviewde burgers en professionals noemen burgers met wisselende inkomsten als risicogroep voor terugvorderingen bij de zorgtoeslag. Bovendien maken op dit moment relatief veel burgers met een inkomen onder het afbouwpunt gebruik van de zorgtoeslag, waardoor er in het huidige stelsel nauwelijks sprake van bijstellingen is. Ook in het nieuwe stelsel is dit afbouwpunt volgens de onderzoekers van invloed op het aantal terugvorderingen.

Kans op niet-gebruik

Van aanvulling op het inkomen

Professionals denken dat het niet-gebruik daalt, omdat het een onvoorwaardelijke aanvulling betreft. Zij voorzien dat burgers elkaar op de inkomensaanvulling zullen attenderen, waardoor de meeste mensen vanzelf geïnformeerd worden. De professionals geven ook aan dat het belangrijk is dat (hulp met) het aanvragen van de aanvulling goed wordt gefaciliteerd, aangezien iedereen het moet aanvragen: ook burgers die niet digitaal of taalvaardig zijn.

Ook burgers die nu geen toeslagen ontvangen, zullen de aanvulling op hun inkomen moeten aanvragen. Dit kan volgens de onderzoekers mogelijk niet-gebruik in de hand werken. Deze groep is namelijk niet gewend om een aanvulling aan te vragen en te ontvangen. Hierdoor kan het voorkomen dat burgers erop achteruitgaan, maar toch geen gebruik maken van de aanvulling. Een reden hiervoor kan zijn dat ze in zijn algemeenheid onbekend zijn met toeslagen of zich niet bewust zijn van het feit dat ze recht hebben op de aanvulling.

Van zorgtoeslag

Niet-gebruik van de zorgtoeslag kan ontstaan wanneer burgers denken dat zij hier geen recht op hebben of omdat ze denken dat ze de extra aanvulling in de vorm van een zorgtoeslag niet nodig hebben. Professionals geven aan dat er een stigma kan ontstaan rondom het aanvragen van de zorgtoeslag, doordat burgers denken dat de zorgtoeslag in de nieuwe situatie alleen bedoeld is voor een zeer selecte groep burgers. Burgers geven echter aan dat ze de zorgtoeslag zouden aanvragen als ze er recht op hebben. Burgers lijken dus wel gebruik te willen maken van de zorgtoeslag, ook al is de zorgtoeslag bedoeld voor een selecte groep.

Andere consequenties

Als burgers de aanvulling op hun inkomen niet aanvragen, dan hebben ze in de nieuwe situatie minder inkomen. Volgens professionals kan dit voor burgers met een laag inkomen een probleem zijn, omdat zij dan bepaalde rekeningen (zoals de premie van hun zorgverzekering of hun huur) hierdoor mogelijk niet kunnen betalen. Burgers die een hoog inkomen hebben, gaan er financieel op achteruit als zij de aanvulling niet aanvragen. Zij moeten dus een extra stap zetten ten opzichte van het huidige systeem om hetzelfde inkomen te behouden.

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN

Directe verrekening

Professionals geven aan dat het goed zou zijn als burgers de optie wordt geboden om de aanvulling direct te laten uitkeren aan de zorgverzekeraar. Ze kunnen dat bijvoorbeeld eenmalig doorgeven via hun zorgverzekeraar. Dit maakt het volgens hen makkelijker voor burgers om hun inkomsten overzichtelijk te houden.

Makkelijke aanvraag

De aanvraag van de aanvulling moet volgens de professionals zo makkelijk mogelijk zijn. De digitale aanvraag moet zo simpel mogelijk gehouden worden en er moet ook een papieren aanvraag komen voor burgers die minder digitaal vaardig zijn. Daarnaast is het volgens hen ook een optie om de aanvraag van de aanvulling te koppelen aan een aanvraag van een bijstandsuitkering, zodat een burger in dat geval maar één aanvraag hoeft te doen.

Duidelijke voorwaarden zorgtoeslag

Professionals geven aan dat het heel duidelijk moet zijn wat de exacte voorwaarden zijn van de (aanvullende) zorgtoeslag. Dit om te voorkomen dat burgers onterecht de zorgtoeslag gaan aanvragen en deze mogelijk (voor een periode) onrechtmatig ontvangen. Burgers die nu zorgtoeslag ontvangen, denken mogelijk dat ze in de nieuwe situatie ook recht hebben op de zorgtoeslag, terwijl dit nog maar de vraag is.

Nadruk op 'zorg' in naamgeving

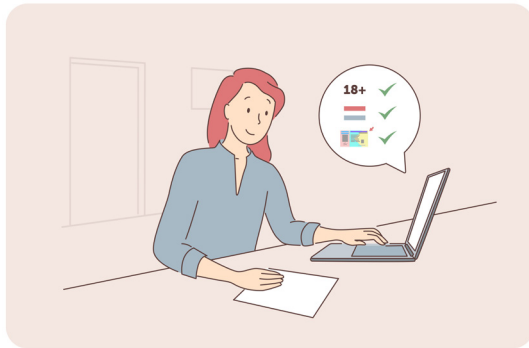
Ondanks dat in dit onderzoek de term 'basisinkomen' niet is gebruikt, lijken geïnterviewde burgers deze maatregel hiermee wel te associëren. Aangezien de term basisinkomen sterke associaties oproept, adviseren de onderzoekers om de regeling anders te noemen. Een naam die meer de nadruk legt op 'zorg', zoals 'zorginkomen' of 'zorgaanvulling', geeft duidelijker weer waarvoor de aanvulling bedoeld is.

Onbeantwoorde vragen en vervolgonderzoek

In het huidige stelsel is het mogelijk dat burgers die niet in Nederland wonen in sommige gevallen toch nog zorgtoeslag kunnen krijgen. Professionals vragen zich af hoe dat geregeld gaat worden in de nieuwe situatie. Komen burgers die woonachtig zijn in het buitenland in aanmerking voor de aanvulling op hun inkomen? En hebben ze ook nog recht op de (aanvullende) zorgtoeslag? Dergelijke vragen dienen nog beantwoord te worden.

De doenlijkheid van deze maatregel hangt sterk af van hoe het gehele toeslagenstelsel er uiteindelijk uit zal zien. Wanneer de zorgtoeslag wordt vervangen door een onvoorwaardelijke aanvulling op het inkomen, maar de huurtoeslag en het kindgebonden budget in de huidige vorm blijven bestaan, dan is het maar de vraag of het gehele stelsel er eenvoudiger en doenlijker op wordt. Volgens de onderzoekers is er dan ook vervolgonderzoek nodig om te bepalen hoe doenlijk het uiteindelijke toeslagenstelsel is.

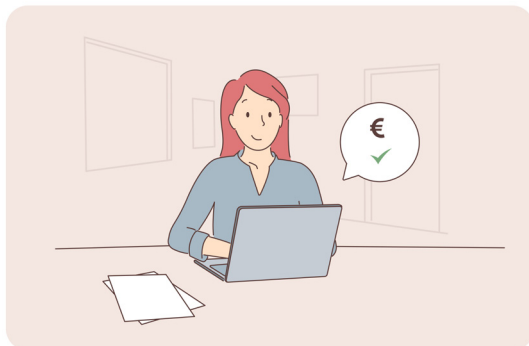
BURGERREIS



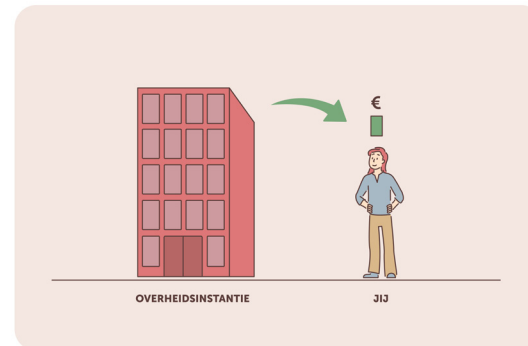
Stap 1: De overheidsorganisatie wijst de burger erop dat hij/zij een aanvulling op het inkomen kan aanvragen. De burger checkt de voorwaarden.



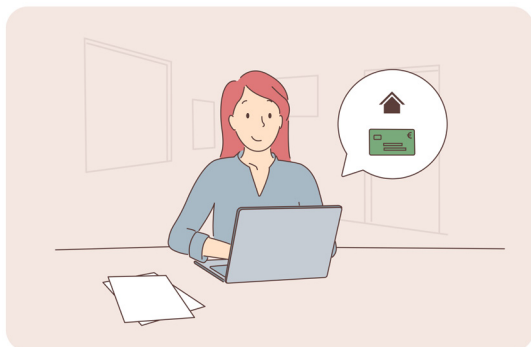
Stap 2: De burger vraagt de aanvulling aan door in te loggen op de website van de overheidsorganisatie. Eventueel vult de burger zijn/haar gegevens aan.



Stap 3: De burger krijgt bericht van de overheidsorganisatie of hij/zij recht heeft op de aanvulling.



Stap 4: De overheidsorganisatie maakt maandelijks de aanvulling op het inkomen naar de burger over.



Stap 5: Als het postadres of het rekeningnummer wijzigt, moet de burger dit doorgeven aan de overheidsorganisatie. Verder hoeft de burger geen wijzigingen door te geven.

HOOFDSTUK 5.3

MAATREGEL

**AFSCHAFFEN ZORGTOESLAG MET
COMPENSATIE VIA REGULIER
INSTRUMENTARIUM EN DOOR EEN
GENERIEKE INKOMENSONAFHANKELIJKE
AANVULLING UITGEKEERD VIA
EEN INKOMENSONAFHANKELIJKE
UITKEERBARE HEFFINGSKORTING**

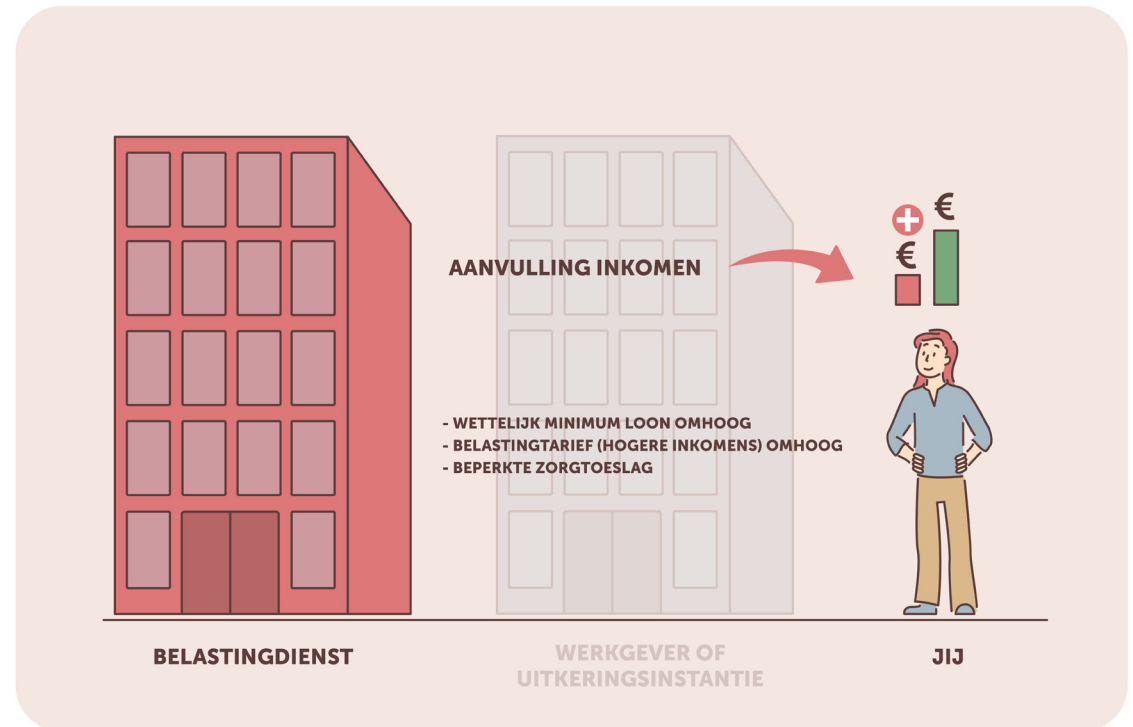
OMSCHRIJVING MAATREGEL

De zorgtoeslag zoals die nu bestaat wordt afgeschaft. In plaats daarvan krijgen burgers vanaf de leeftijd van 18 jaar een aanvulling op hun inkomen van de Belastingdienst. Dit is voor iedereen hetzelfde vaste maandelijkse bedrag waarmee je zorgkosten kunt betalen. Er zijn geen voorwaarden aan deze aanvulling op het inkomen verbonden.

Burgers krijgen de aanvulling op hun inkomen via hun loon of hun uitkering op hun rekening. De werkgever of de uitkeringsinstantie telt de loonheffingskorting en de aanvulling op het inkomen dat de burger van de Belastingdienst ontvangt bij elkaar op en maakt het totale bedrag naar de burger over. Eventueel te veel ontvangen loonheffingskorting én aanvulling op het inkomen betalen burgers terug bij de aangifte van hun inkomstenbelasting.

Burgers die geen loonheffingskorting ontvangen (zoals ondernemers en zelfstandigen), ontvangen de aanvulling op hun inkomen via hun inkomstenbelasting. Als zij één keer aan het eind van het jaar hun inkomstenbelasting doen, dan ontvangen ze de aanvulling op hun inkomen ook in één keer aan het eind van het jaar. Als ze de aanvulling op hun inkomen maandelijks willen ontvangen, dan doen ze aan het begin van het jaar een 'voorlopige aangifte'.

Daarnaast gaat het wettelijk minimumloon omhoog. Hierdoor ontvangen burgers met een lager inkomen een iets hoger loon of



een hogere uitkering. Burgers die in het huidige systeem geen (zorg) toeslag ontvangen, betalen in dit nieuwe systeem meer belasting. Uiteindelijk houden zij dus hetzelfde inkomen als ze nu hebben. Tot slot komt er een (aanvullende) inkomensafhankelijke zorgtoeslag voor een kleine groep burgers.

SAMENVATTING

- In deze maatregel wordt van verschillende groepen burgers verschillende mate van actie verlangd. Het aantal gevraagde acties van burgers is afhankelijk van hun huidige positie.
- Een groot deel van de burgers zullen de aanvulling op hun inkomen automatisch ontvangen.
- De meeste geïnterviewde burgers gaan ervan uit dat ze zelf goed kunnen aangeven of ze loonheffingskorting bij een specifieke instantie of werkgever willen ontvangen.
- Volgens professionals is het belangrijk voor de doenlijkheid om met één proces (voor burgers in loondienst en zelfstandigen) te werken.
- Er blijft een (kleine) groep burgers die recht heeft op zorgtoeslag. Dit is ook een groep die volgens professionals mogelijk extra beperkt is in doenvermogen.
- Burgers die de aanvulling op hun inkomen ontvangen, hoeven geen wijzigingen door te geven. Ze hoeven alleen aan het eind van het jaar aangifte te doen.
- In deze maatregel moet een veel kleinere groep burgers wijzigingen doorgeven voor hun zorgtoeslag.
- Over het algemeen begrijpen de geïnterviewde burgers de maatregel.
- Sommige burgers geven aan dat ze het fijn vinden dat ze de aanvraag niet meer zelf hoeven te doen en dat verschillende stromen geld nu gecombineerd worden tot één bedrag.

- Professionals zijn juist bang dat deze combinatie van bedragen voor minder overzicht zorgt.
- De meeste burgers vinden het goed en eerlijk dat iedereen het(zelfde) vaste bedrag ontvangt. Volgens professionals is deze maatregel even eerlijk als het huidige stelsel.
- Professionals verwachten dat terugvorderingen in de nieuwe maatregel gemiddeld lager worden.
- Volgens professionals en de onderzoekers ontstaat er een nieuw risico voor burgers die op meerdere manieren inkomen ontvangen. Zij kunnen de aanvulling (per ongeluk) meerdere keren ontvangen en moeten dan het te veel ontvangen bedrag terugbetalen.
- Professionals verwachten dat niet-gebruik daalt.
- Het bedrag is niet meer gelabeld en daardoor is het volgens professionals voor burgers niet duidelijk dat ze een bedrag ontvangen dat bedoeld is voor zorgkosten.

ACTIES

Tijdens de aanvraag

In deze maatregel wordt van verschillende groepen burgers verschillende mate van actie verlangd. Het aantal gevraagde acties van burgers is afhankelijk van hun huidige positie. Burgers die inkomen ontvangen waar loonheffing op wordt ingehouden, zullen de aanvulling op hun inkomen automatisch ontvangen. Ook burgers die al jaarlijks aangifte inkomstenbelasting

doen (bijvoorbeeld zelfstandigen), krijgen de heffingskorting automatisch, maar zij hebben ook de mogelijkheid om een voorlopige aanslag te doen. Ten slotte is er een groep die recht krijgt op de uitkeerbare heffingskorting, maar geen inkomen heeft onder de loonheffing en geen aangifte inkomstenbelasting doet. Deze groep zal (voorlopige) aangifte inkomstenbelasting moeten gaan doen. Zo ontvangen ze de aanvulling maandelijks. Het is nog onduidelijk hoe deze groep hier tegenaan kijkt, omdat er geen burgers zonder inkomen zijn geïnterviewd.

Sommige geïnterviewde burgers geven aan dat ze het fijn vinden dat ze de aanvraag niet meer zelf hoeven te doen. Daarnaast vinden de meeste burgers het geen probleem dat zelfstandigen het bedrag op een andere manier ontvangen. Voor de geïnterviewde zelfstandigen geldt wel dat ze minder positief tegenover de maatregel staan als ze verwachten zelf (veel) werk aan de (voorlopige) aangifte te hebben. Ze krijgen echter hulp bij het doen van de aangifte, dus voorzien ze hier geen problemen.

Het staat professionals tegen dat er überhaupt actie van de burger zelf vereist is om een geldbedrag te ontvangen waar iedereen recht op heeft. Zo wordt er namelijk onnodig een beroep gedaan op het doenvermogen van burgers. De meeste burgers gaan ervan uit dat ze zelf goed kunnen aangeven of ze loonheffingskorting bij een specifieke instantie of werkgever willen ontvangen. Sommigen verwachten wel dat zij of andere groepen burgers hier hulp bij nodig hebben. Professionals geven ook aan dat bijvoorbeeld burgers met meerdere banen en burgers met een uitkering

en een baan hulp kunnen gebruiken bij het bepalen van hun loonheffingskorting.

Daarnaast moet de ene groep het regelen via de loonheffingskorting en de andere via de belastingaangifte. Volgens professionals is het belangrijk voor de doenlijkheid om met één proces te werken.

Zorgtoeslag aanvragen

Er blijft een (kleine) groep burgers die recht heeft op zorgtoeslag. Het gaat hier overigens wel om een uitzonderingsgroep, waarbij een gerichte inkomensaanvulling nog wel wenselijk is. Deze groep moet de zorgtoeslag zelf aanvragen. Deze aanvraagprocedure komt naar verwachting grotendeels overeen met de aanvraag in het huidige (zorg)toeslagstelsel. Dit is ook een groep die volgens professionals mogelijk extra beperkt is in doenvermogen. Daarnaast blijven andere toeslagen, en daarmee aanvraag bij en contact met de Belastingdienst/Toeslagen, in de maatregel bestaan.

Na de aanvraag

Als burgers de aanvulling op hun inkomen ontvangen, hoeven ze geen wijzigingen door te geven aan de Belastingdienst. Ze hoeven alleen aan het eind van het jaar aangifte voor de inkomstenbelasting te doen. Tijdens het ontvangen van de aanvulling hoeft de burger dus zelf weinig actie te ondernemen, wat volgens de onderzoekers een positief effect heeft op de doenlijkheid van de maatregel.

Overigens geven professionals aan dat het wegvallen van de zorgtoeslag, nu de eenvoudigste toeslag volgens hen, geen grote vereenvoudiging is ten opzichte van het huidige systeem.

Burgers met zorgtoeslag

In deze maatregel moet een veel kleinere groep burgers wijzigingen doorgeven voor hun zorgtoeslag. Hier gelden naar verwachting dezelfde wijzigingen die nu ook van toepassing zijn op de zorgtoeslag. Tegelijkertijd verwachten de onderzoekers dat dit juist een kwetsbare groep is die waarschijnlijk meer moeite heeft om deze wijzigingen correct door te geven. Zij hebben immers te maken met een zeer laag inkomen en daardoor is er mogelijk vaker sprake van **cognitieve schaarste**. Van deze groep wordt dus meer gevraagd: ze moeten namelijk wel wijzigingen doorgeven voor de zorgtoeslag.

Daarnaast verwachten de onderzoekers dat momenten waarop wijzigingen voor de zorgtoeslag doorgegeven moeten worden waarschijnlijk vaak samenvallen met stressvolle situaties.

Denk bijvoorbeeld aan het verlies van een dierbare waardoor de toeslagpartner wegvalt of iemand die een erfenis ontvangt waardoor het vermogen toeneemt. Ook het krijgen van een nieuwe baan kan echter stressvol zijn, waardoor iemand vergeet om een inkomensstijging door te geven.

BEGRIJPelijkheid

Over het algemeen begrijpen de geïnterviewde burgers de maatregel; ze kunnen hem in hun eigen woorden goed uitleggen. Sommige burgers geven aan dat ze het fijn vinden dat ze de aanvraag niet meer zelf hoeven te doen en dat verschillende stromen geld (inkomen en toeslag) nu gecombineerd worden tot één bedrag. Dat maakt het volgens hen makkelijker en overzichtelijker. Professionals zijn juist bang dat deze combinatie van bedragen voor minder overzicht zorgt. Ze geven aan dat de zorgtoeslag nu gelinkt is aan je zorgkosten. Wanneer zorgtoeslag echter onderdeel wordt van een vast bedrag dat burgers samen met andere inkomsten ontvangen, kunnen burgers zich af gaan vragen waar het geld voor te gebruiken is. Ze geven aan dat de maatregel moeilijk uit te leggen zal zijn. Dat de zorgtoeslag verdwijnt en het inkomen meer wordt, is volgens hen vooral lastig uit te leggen aan burgers die het belastingsysteem nu al ingewikkeld vinden. De verhoging van het inkomen loopt namelijk via het belastingsysteem en dat is mogelijk niet voor iedereen makkelijk te begrijpen.

Een enkele geïnterviewde burger vindt de maatregel ingewikkeld, voornamelijk omdat je per ongeluk twee keer loonheffingskorting kunt aanvragen en daardoor ook twee keer de aanvulling op je inkomen kunt ontvangen. Hierdoor is het volgens de geïnterviewde noodzakelijk dat er snel wordt ingegrepen door de Belastingdienst als uit de gegevens blijkt dat iemand twee keer loonheffingskorting heeft aangevinkt.

Voorspelbaarheid uitkomsten

De onderzoekers denken dat voor burgers die alleen de aanvulling op hun inkomen ontvangen de voorspelbaarheid van de regeling beter is dan in het huidige systeem. De aanvulling is onvoorwaardelijk, dus voor iedereen is het in theorie duidelijk wat ze maandelijks als aanvulling op hun inkomen ontvangen en ze lopen geen risico op (onverwachte) terugvorderingen. Voor burgers die ook de zorgtoeslag ontvangen, blijven de grondslagen van het huidige stelsel van kracht. De onderzoekers denken dat voor hen deze maatregel waarschijnlijk niet voorspelbaarder zal zijn dan het huidige stelsel.

Sommige geïnterviewde burgers zijn benieuwd naar de hoogte van de aanvulling. Ze geven aan dat ze de persoonlijke consequenties zonder deze hoogte niet goed kunnen inschatten.

Burgers die geen loonheffingskorting ontvangen

De geïnterviewde zelfstandigen zien het doen van een definitieve inkomstenbelasting als zekerder en ze zien dat ook als een positief aspect. Voor een van hen is dat de reden om de voorkeur te hebben voor een definitieve aangifte. De ander geeft aan een lichte voorkeur te hebben voor een voorlopige aangifte, omdat je dan meteen de aanvulling ontvangt.

Gevoel van rechtvaardigheid

De meeste burgers vinden het goed en eerlijk dat iedereen het(zelfde) vaste bedrag ontvangt. Een enkeling is toch bezig met de vraag wie welk bedrag verdient: wie heeft het bedrag wel nodig en wie niet? Volgens professionals is deze maatregel even eerlijk als

het huidige stelsel. Ze geven wel aan dat het voor de burgers die nu toeslag(en) ontvangen oneerlijk kan voelen dat iedereen, dus ook burgers met een hoger inkomen, hetzelfde bedrag krijgt.

Daarnaast geven professionals aan dat dit nieuwe systeem, ondanks dat het volgens hen een eerlijk systeem is, bij burgers een oneerlijk gevoel kan oproepen. Eerst kregen ze eerder in de maand, rond de 20e, hun toeslagen. Met deze maatregel ontvangen ze het pas later in de maand (afhankelijk van de datum dat ze hun loon of uitkering krijgen). Burgers zijn nu blij met hun zorgtoeslag, omdat het hen helpt bij het maandelijks rondkomen. Ook kunnen burgers volgens professionals het gevoel krijgen dat ze minder geld krijgen en dat de zorgtoeslag wordt 'afgepakt'. Dit gevoel ontstaat waarschijnlijk doordat het geld dat ze krijgen minder zichtbaar is; ze krijgen geen los bedrag meer uitgekeerd.

CONSEQUENTIES**Kans op (hoge) terugvorderingen*****Burgers met een aanvulling op hun inkomen***

Professionals verwachten dat terugvorderingen in de nieuwe maatregel gemiddeld lager worden. Doordat de aanvulling op het inkomen onafhankelijk is van het inkomen en de huishoudsituatie, is volgens de onderzoekers de kans op terugvorderingen kleiner dan in het huidige stelsel. Alleen als de burger de aanvulling ontvangt en emigreert of overlijdt, is er geen volledig recht op de aanvulling.

Volgens professionals en de onderzoekers ontstaat er echter wel een nieuw risico voor burgers die op meerdere manieren inkomen ontvangen. Dit kunnen burgers zijn die naast hun uitkering werken, burgers die meerdere banen tegelijk hebben en ouderen met een aanvullend pensioen naast hun AOW. Het is dan mogelijk dat meerdere inhoudingsplichtigen de aanvulling uitkeren en dat burgers de aanvulling (per ongeluk) meerdere keren ontvangen. Dit geldt ook voor het omgekeerde geval, waarbij de burger onterecht geen aanvulling ontvangt. Deze situaties moeten dan bij aangifte voor de inkomstenbelasting worden gecorrigeerd en dit kan leiden tot terugvorderingen. Dát je dit geld terug moet betalen vinden de meeste geïnterviewde burgers logisch, dat is nu immers ook al zo. Sommigen geven echter wel aan dat het belangrijk is dat je de juiste informatie krijgt om de keuze voor de juiste toepassing van loonheffingskorting te maken en hierbij goed begeleid wordt. Al met al moeten burgers met meerdere inkomensbronnen er dus voor zorgen dat de aanvulling op hun inkomen maar één keer wordt uitgekeerd.

Burgers met zorgtoeslag

De kwetsbaarste groepen blijven volgens professionals in dit systeem afhankelijk van zorgtoeslag. Dat zijn de groepen die het ook in het huidige stelsel al moeilijk hebben. Voor hen blijft het risico op terugvordering gelijk, al zijn de gemiddelde toeslagbedragen lager en zullen de terugvorderingsbedragen als gevolg daarvan ook dalen.

Kans op niet-gebruik

Van aanvulling op het inkomen

Professionals verwachten dat niet-gebruik omlaaggaat. Niet-gebruik van zorgtoeslag is momenteel hoger onder werkenden, burgers met hoge inkomens en jongeren [19]. De voorziene afname in niet-gebruik zal waarschijnlijk ook bij deze groepen het grootst zijn.

Burgers die denken dat ze geen recht op zorgtoeslag hebben of deze door angst voor terugbetaling niet durven aan te vragen, krijgen de aanvulling op hun inkomen in deze maatregel vaak automatisch. Toch zal niet-gebruik niet helemaal verdwijnen. Ondanks het feit dat iedereen recht heeft op het geldbedrag, zijn er handelingen van de burger nodig om dit bedrag ook te ontvangen. Als burgers dus niet of verkeerd in actie komen, ontvangen zij het geldbedrag niet.

De professionals vragen zich wel af waarom burgers moeten aangeven of en waar ze de loonheffingskorting en dus de aanvulling op hun inkomen willen toepassen. Het is bekend dat ze er recht op hebben, maar ze moeten het wel zelf aangeven. Er moet een handeling verricht worden. Als een situatie verandert, moeten ze weer een handeling verrichten. Met deze maatregel gaat er naast de loonheffingskorting nog meer van deze handeling afhangen. Ze zijn bang dat dit leidt tot niet-gebruik en de vraag is: je weet dat iemand er recht op heeft, dus waarom zijn er dan nog handelingen nodig?

Van zorgtoeslag

Niet-gebruik van de zorgtoeslag kan ontstaan wanneer burgers denken dat zij hier geen recht op hebben. Professionals geven aan dat het inderdaad kan voorkomen dat burgers de zorgtoeslag niet aanvragen, maar dat het op dit moment lastig is te schatten is of die kans op niet-gebruik groter of kleiner is dan in het huidige stelsel.

Andere consequenties

Met deze maatregel lijkt het volgens professionals alsof burgers een hoger inkomen ontvangen. Het extra bedrag is dan niet meer gelabeld en daardoor is het voor burgers niet duidelijk dat ze een bedrag ontvangen dat bedoeld is voor zorgkosten. Professionals verwachten problemen in communicatie en begrip, vooral bij burgers die afhankelijk zijn van toeslagen. Ook kan er volgens hen onduidelijkheid over de besteding van het bedrag ontstaan. De vraag is of iedereen de aanvulling gaat reserveren en vervolgens zal gebruiken voor het betalen van hun zorgverzekering.

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN***Directe verrekening***

Professionals geven aan dat het goed zou zijn als burgers de optie wordt geboden om de aanvulling direct te laten uitkeren aan de zorgverzekeraar. Ze kunnen dat bijvoorbeeld eenmalig doorgeven via hun zorgverzekeraar. Dit maakt het volgens hen makkelijker

voor burgers om hun inkomsten overzichtelijk te houden en dit zou schulden kunnen voorkomen. Vooral burgers met schulden of een migratieachtergrond zullen naar verwachting het huidige toeslagenstelsel lastig vinden. Bij het direct verrekenen van toeslagen ontstaat er volgens de onderzoekers wel het risico dat burgers juist vaker zullen vergeten wijzigingen in hun situatie tijdig door te geven, omdat de toeslag niet meer ‘zichtbaar’ is.

Nadruk op ‘zorg’ in naamgeving

De term ‘basisinkomen’ is niet geschikt volgens professionals. Aangezien het slechts om een gedeeltelijk basisinkomen gaat, verwachten ze veel onbegrip. Het kan niet het woord ‘basis’ bevatten, aangezien dit mogelijk niet eens de kosten voor zorg dekt. Dit is echter wel afhankelijk van de hoogte van de aanvulling. Ook de onderzoekers adviseren om de regeling anders te noemen, omdat de term ‘basisinkomen’ waarschijnlijk sterke associaties oproept. Een naam die meer duidt op ‘zorg’, zoals ‘zorginkomen’ of ‘zorgaanvulling’, geeft duidelijker weer waarvoor de aanvulling bedoeld is.

Werken moet lonen

Professionals geven aan dat werken altijd moet lonen. Burgers die flexibel werk hebben, van baan wisselen of vanuit een uitkering aan het werk gaan, moeten geen (extra) last hebben van de maatregel. Voor hen moet het proces zo makkelijk mogelijk gemaakt worden. Voor hen moet het gemakkelijk zijn om hun loonheffingskorting (en dus ook de aanvulling) in te zien en aan te passen. Mogelijk moeten deze groepen ook extra ondersteund worden.

Onbeantwoorde vragen en vervolgonderzoek

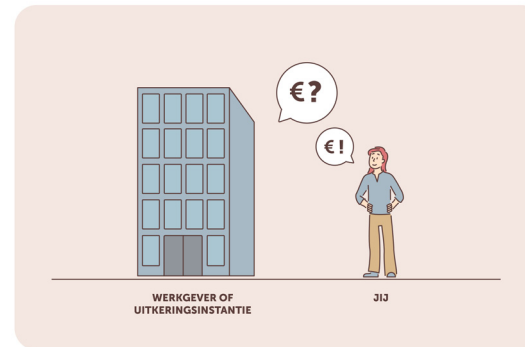
De maatregel is volgens een aantal professionals nog niet goed genoeg uitgekristalliseerd om goede uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit. Volgens hen moet de maatregel gedetailleerder uitgewerkt worden en daarna verder worden onderzocht.

Daarnaast hangt de doenlijkheid van deze maatregel sterk af van hoe het gehele toeslagenstelsel er uiteindelijk uit zal zien. Wanneer de zorgtoeslag wordt vervangen door een onvoorwaardelijke aanvulling op het inkomen, maar de huurtoeslag en het kindgebonden budget in de huidige vorm blijven bestaan, dan is het maar de vraag of het gehele stelsel er eenvoudiger en doenlijker op wordt. Volgens de onderzoekers is er dan ook (kwalitatief) vervolgonderzoek nodig, waarbij er gekeken wordt naar het gehele nieuwe toeslagenstelsel, om zo te bepalen hoe doenlijk het uiteindelijke toeslagenstelsel is.

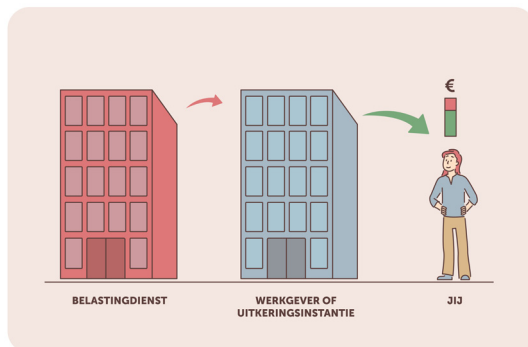
BURGERREIS VOOR BURGERS IN LOONDIENST OF MET EEN UITKERING



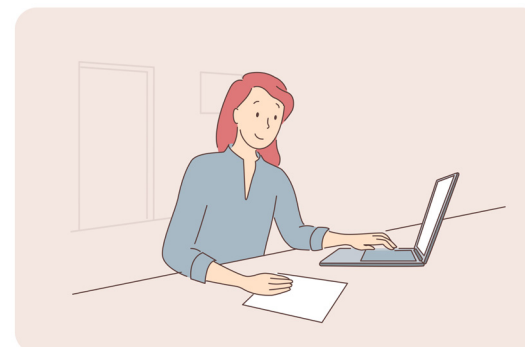
Stap 1: Een werkgever of een uitkeringsinstantie wijst de burger erop dat hij/zij recht heeft op een aanvulling op het inkomen.



Stap 2: Bij een nieuwe werkgever of uitkeringsinstantie, geeft de burger aan of hij/zij loonheffingskorting, en daarmee ook de aanvulling, via hen wilt ontvangen.

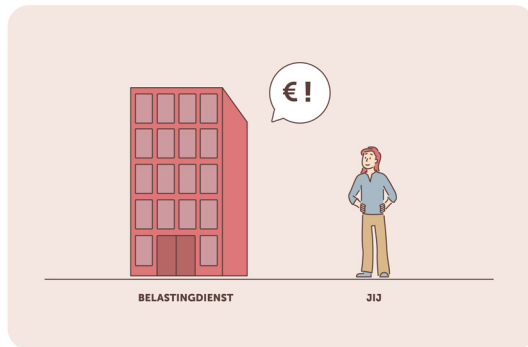


Stap 3: De burger ontvangt de aanvulling op zijn/haar inkomen van de Belastingdienst automatisch via loon of uitkering.

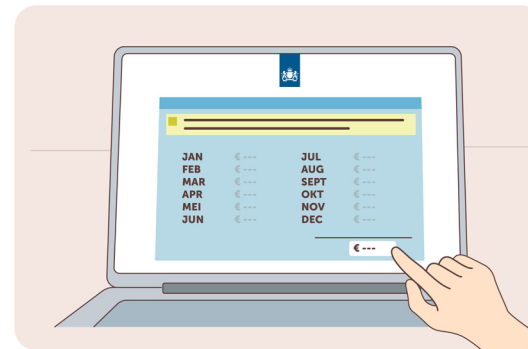


Stap 4: Aan het eind van het jaar doet de burger aangifte voor de inkomstenbelasting als dat nodig is.

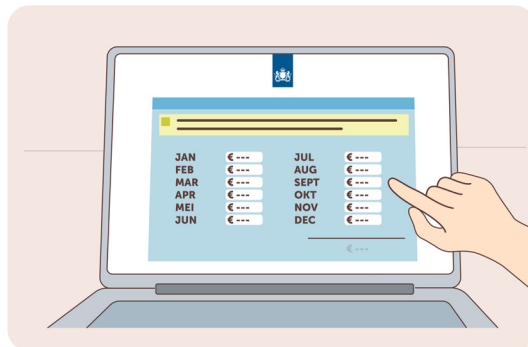
BURGERREIS VOOR ZELFSTANDIGEN



Stap 1: Een werkgever of een uitkeringsinstantie wijst de burger erop dat hij/zij recht heeft op een aanvulling op het inkomen.



Stap 2a: De burger doet aan het einde van het jaar een definitieve aangifte van de inkomstenbelasting en krijgt de aanvulling in één keer uitgekeerd.



Stap 2b: De burger doet aan het begin van het jaar een voorlopige aangifte van de inkomstenbelasting en krijgt de aanvulling maandelijks uitgekeerd.

HOOFDSTUK 6

KINDGEBONDEN BUDGET

A large, light brown, stylized number '6' is positioned on the right side of the page, partially overlapping the main title text.

KINDGEBONDEN BUDGET

Alle huishoudens met kinderen tot 18 jaar kunnen kindgebonden budget krijgen. Dit is een bijdrage (bovenop de kinderbijslag) in de kosten voor het levensonderhoud van kinderen. Anders dan bij andere toeslagen hoeven burgers het kindgebonden budget niet altijd zelf aan te vragen. Voor huishoudens die een kind krijgen en één of meerdere andere toeslagen ontvangen, keert de Belastingdienst deze toeslag op eigen initiatief uit door middel van een ambtshalve toekenning. Wie geen andere toeslag ontvangt, moet wel zelf het kindgebonden budget aanvragen.

In 2016 moest 33% van alle kindgebonden budgetontvangers (een deel van) de toeslag terugbetalen. De oorzaak hiervoor is de verschillende grondslagen waarmee burgers die kindgebonden budget ontvangen te maken krijgen. Het gemiddelde bedrag van de terugvorderingen van het kindgebonden budget lag rond de €428 [23].

Het niet-gebruik van het kindgebonden budget was in 2015 12%. Als de Belastingdienst het kindgebonden budget ambtshalve toekent (ook bij herleving van het recht), dan zal in het huidige stelsel naar verwachting het niet-gebruik kunnen halveren tot 6%. Er blijft dan ook een groep rechthebbende huishoudens over die geen andere toeslag ontvangen en daardoor geen gebruik maken [3].

GRONDSLAGEN

Toetsingsinkomen

Het kindgebonden budget wordt over het algemeen ambtshalve uitgekeerd. Dit betekent dat de Belastingdienst de toeslag op eigen initiatief uitkeert als een burger één of meerdere toeslagen ontvangt. Veranderingen in het inkomen moet de burger wel zelf doorgeven. Net als bij de andere toeslagen wordt de hoogte van het kindgebonden budget berekend op basis van het toetsingsinkomen.

In 97% van de gevallen ontstaan terugvorderingen van het kindgebonden budget door een onjuiste inschatting of een wijziging van het huishoudinkomen. Hieronder vallen ook wijzigingen in het inkomen als gevolg van een wijziging in de huishoudsamenstelling. Het grootste deel van deze terugvorderingen ligt tussen de €100 en €500 euro [3].

Burgers die door wijzigingen in hun inkomen de meeste kans op terugvorderingen hebben, zijn:

- burgers met wisselende inkomsten
 - zelfstandigen
 - burgers met flexibele contracten

- burgers waarvan het inkomen stijgt (specifiek geval: op het einde van het jaar)
 - studenten die gaan werken
 - burgers die vanuit een uitkering gaan werken
- burgers die een toeslagpartner krijgen
 - burgers die gaan samenwonen
 - burgers die gaan trouwen
 - burgers die samen een kind krijgen

Vermogensgrens

Net als het grootste deel van de toeslagen, kent het kindgebonden budget een harde vermogensgrens. Zodra een toeslagaanvrager (samen met een eventuele toeslagpartner) op 1 januari van een jaar een vermogen heeft boven de vermogensgrens, vervalt in dat jaar het recht van het kindgebonden budget. Dit betekent in de meeste gevallen dat de burger de ontvangen toeslagen volledig moet terugbetalen, wat leidt tot hoge terugvorderingen. Ongeveer 3% van de terugvorderingen wordt veroorzaakt door een overschrijding van de vermogensgrens. Bij het kindgebonden budget ging dit om terugvorderingen met een gemiddeld bedrag van € 1.662 in 2016 [3].

Huishoudsamenstelling

Een volgende grondslag van het kindgebonden budget is de samenstelling van het gezin. De hoogte van het kindgebonden budget hangt af van het aantal kinderen per huishouden, de leeftijd van de kinderen en of men alleenstaande ouders is of een paar met kinderen.

De toeslag per kind neemt af naar mate een burger meer kinderen heeft. Voor het eerste kind geldt een maximaal bedrag van € 1.166 en voor het tweede € 989. Vanaf het derde kind neemt de maximale hoogte van de toeslag af tot een bedrag van €292 per kind [3]. Voor kinderen met een leeftijd van 12 tot 15 geldt daarnaast een opslag van € 239 en van 16 tot 17 jaar € 427.

Alleenstaande ouders met een toetsingsinkomen tot € 21.431,- krijgen het maximum kindgebonden budget. Voor koppels geldt een maximaal toetsingsinkomen van € 38.181,-. Boven deze inkomensgrenzen bouwt het kindgebonden budget af met 6,75%.

HOOFDSTUK 6.1

MAATREGEL

**INTEGRALE KINDREGELING: DE
KINDERBIJSLAG AANGEVULD MET
EEN INKOMENSAFHANKELIJK DEEL
IN HET SUWI-DOMEIN (UITGEVOERD
DOOR SVB)**

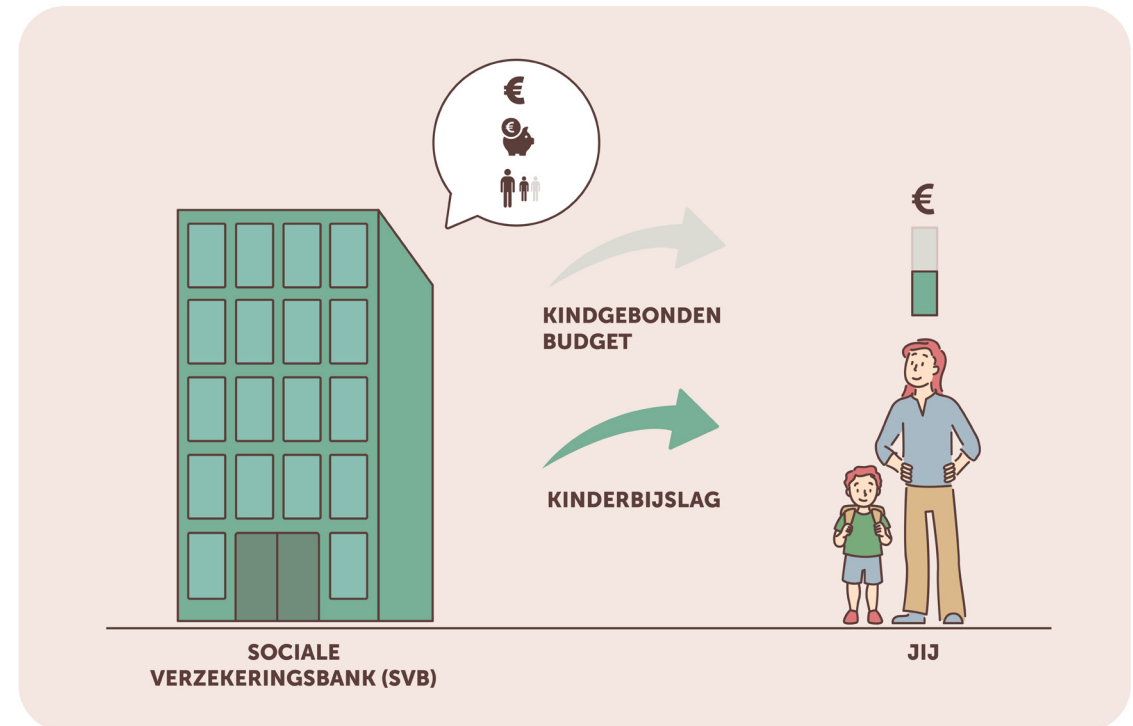
OMSCHRIJVING MAATREGEL

Burgers ontvangen iedere maand kinderbijslag en kindgebonden budget van de SVB. De kinderbijslag hangt niet af van het inkomen. Of burgers ook kindgebonden budget krijgen en hoeveel dit is, hangt af van:

- de hoogte van het bruto inkomen en het bruto inkomen van de eventuele partner;
- het vermogen en het vermogen van de eventuele partner;
- het aantal kinderen.

Burgers hoeven de regeling maar één keer aan te vragen bij de geboorte van hun eerste kind. Als zij kinderbijslag én kindgebonden budget krijgen, maakt de SVB dit elke maand als één bedrag naar hen over.

De SVB gebruikt gegevens uit de Polisadministratie om te bepalen of en hoeveel kindgebonden budget burgers krijgen. Het bruto inkomen van drie maanden geleden bepaalt hoeveel burgers deze maand ontvangen. Na drie maanden is het inkomen van deze maand bekend. Heeft een burger te weinig of teveel kindgebonden budget ontvangen? Dan verrekent de SVB dit met het bedrag van de volgende maand. Voor zelfstandigen is hun inkomen niet bekend na drie maanden. De SVB checkt om het half jaar met de zelfstandige of het inkomen dat hij zelf doorgaf nog klopt. Zodra de zelfstandige belastingaangifte heeft gedaan, bepaalt de SVB op basis van de aanslag definitief op hoeveel kindgebonden budget de zelfstandige recht had. Als zijn inkomen uiteindelijk hoger of lager blijkt te zijn dan hij eerder berekende, moet hij aan het eind van het jaar terugbetalen of krijgt hij een nabetaling.



SAMENVATTING

- Volgens professionals heeft de maatregel voor een groot deel van de burgers een positief effect op de doenlijkheid: het aantal acties wordt voor hen drastisch verlaagd en zij hoeven alleen bij de aanvraag iets te doen. Wijzigingen in de situatie worden automatisch verwerkt.
- Zelfstandigen moeten hun inkomen schatten en dit ieder half jaar controleren. Professionals vinden dit nog steeds doenlijk, maar zij geven ook aan dat ondernemers hun administratie niet altijd op orde hebben of deze uitbesteden. Zij voorzien voor deze groep daarom wel terugvorderingen. Ook een enkele zelfstandige geeft aan dat dit voor kleine ondernemers erg lastig kan zijn.
- De professionals denken dat de maatregel begrijpelijk is voor burgers, omdat beide toeslagen nu ondergebracht zijn bij één instantie. Burgers vinden het vooral makkelijk dat je aanvraag zo in één keer geregeld is en je bij één partij terecht kunt voor vragen.
- Niet-gebruik zal volgens de professionals drastisch verminderen, vanwege het automatische karakter van de maatregel. Daarnaast lopen de meeste burgers geen risico op hoge terugvorderingen, vanwege de automatische verrekening.
- Een sterke inkomensdaling kan ervoor zorgen dat burgers tijdelijk slecht rond kunnen komen, omdat het bedrag wordt gebaseerd op het inkomen van drie maanden terug. Vanwege

een stressvolle gebeurtenis kan het doorgeven van een wijziging voor deze groep op dat moment juist minder doenlijk zijn.

- De fluctuaties in de hoogte van de bijdrage kan volgens professionals voor een kleine inkomensval zorgen. Zij stellen daarom voor om de verrekening te spreiden over drie maanden.
- Professionals verwachten dat burgers het eerlijker vinden dat iedereen één bedrag krijgt en dat zij de inkomensafhankelijkheid logisch vinden. De meeste burgers zijn het eens met de inkomensafhankelijkheid.

ACTIES

Tijdens de aanvraag

Burgers ontvangen een brief van de SVB wanneer zij hun eerste kindje krijgen. In deze brief staat hoe zij de kindregeling aan kunnen vragen. Zij hoeven deze aanvraag maar één keer te doen. Bij de aanvraag zijn de gegevens vooraf ingevuld. Burgers moeten deze informatie wel controleren.

De maatregel heeft volgens professionals een positief effect op de doenlijkheid: het aantal acties (zoals het doorgeven van het inkomen) wordt nu drastisch verlaagd voor een groot deel van de burgers.

De meeste burgers vinden het fijn dat beide regelingen nu bij één instantie zitten en zij de aanvraag dus in één keer kunnen regelen. Ook ervaren zij het als prettig dat je maar met één instantie contact hoeft op te nemen als je vragen hebt.

De meeste burgers hebben er vertrouwen in dat de gegevens kloppen die zij te zien krijgen. Desalniettemin vinden zij het belangrijk om de gegevens te controleren. Een enkeling trekt de juistheid van de gegevens in twijfel en heeft op een ander vlak te maken gehad met geld dat zij terug moest betalen.

Het controleren van de gegevens is volgens de meeste burgers makkelijk om te doen. Sommigen geven aan dat ze er dan wel van uitgaan dat ze alles te zien krijgen dat ze nodig hebben. Een enkeling twijfelt of deze controle ook makkelijk is voor mensen die minder financieel onderlegd zijn. Burgers hebben geen voorkeur voor het controleren van het maand- of jaarinkomen. Sommigen lijkt maandinkomen makkelijker, omdat dat recenter is, maar van jaarinkomen geven de meesten aan ook het overzicht makkelijk te kunnen vinden. Het voordeel van die laatste is volgens een enkeling dat je het maar eenmalig hoeft te controleren, mits er geen veranderingen in de situatie plaatsvinden.

Na de aanvraag

Bruto inkomen in plaats van verzamelinkomen

De maatregel gaat uit van het bruto inkomen in plaats van het huishoudinkomen. De meeste burgers vinden het goed dat de SVB met het bruto inkomen rekent. De onderzoekers geven

echter aan dat het uit de antwoorden van burgers niet altijd op te maken is of zij daadwerkelijk begrijpen wat het verschil is met het inkomensbegrip dat de Belastingdienst hanteert. Sommige burgers geven aan dat zij niet weten wat er meetelt bij het bruto inkomen en wat de consequenties (voor de hoogte van KGB) van het hanteren van het bruto inkomen voor hen zijn.

Fluctuaties in bedragen

De SVB gebruikt het inkomen van drie maanden terug als richtlijn voor het inkomen van nu en corrigeert het bedrag later, als het daadwerkelijke inkomen van die maand bekend is. Alle burgers vinden het goed dat de SVB rekent met het inkomensbedrag van drie maanden geleden. Ze snappen dat recenter niet mogelijk is en dat het accurater is dan het bedrag van een jaar geleden.

Ook vinden de meeste burgers het fijn dat de SVB eventuele aanpassingen meteen in het maandelijkse bedrag verrekent in plaats van aan het eind als terugvordering. Zo weten ze direct waar ze aan toe zijn. Sommige burgers lijkt het echter lastig dat het maandelijkse bedrag hierdoor kan variëren. Hierdoor weten ze dus niet zeker welk bedrag ze volgende maand op hun rekening krijgen. Een enkeling verwacht problemen voor burgers met een wisselend inkomen. Toch denken de meeste burgers dat de voordelen opwegen tegen deze nadelen: je hoeft aan het eind van het jaar niet terug te betalen en je krijgt waar je recht op hebt.

Ondernemers - halfjaarlijkse controle

Voor zelfstandig ondernemers wijkt de burgerreis enigszins af.

Zij moeten wel een schatting van hun inkomen maken en deze schatting ieder half jaar controleren. De zelfstandig ondernemer die we spraken lijkt de regeling goed uit te voeren, maar hij vraagt zich wel af of dat ook geldt voor kleinere ondernemers. Hij geeft aan dat hij zelf zijn gegevens goed in kan schatten en kan controleren, maar ziet wel op tegen de moeite. Het jaarinkomen lijkt hem makkelijker te controleren dan een maandbedrag, omdat hij toch al gegevens voor de jaarrekening moet verzamelen.

Dat hij ieder half jaar een herinnering krijgt om zijn gegevens te controleren, voelt dubbel. Hij geeft aan dat dit aan de ene kant veel werk is, maar dat het tegelijkertijd fijn is dat je de herinnering krijgt. Zonder die herinnering zou hij de controle waarschijnlijk niet doen. Ook geeft hij aan dat hij het prettig vindt om meer contact met een instantie te houden en dat de SVB hulp biedt aan ondernemers bij het inschatten van hun inkomen. “Het is namelijk niet iets dat je regelmatig doet.” Hij geeft daarbij wel aan dat het intuïtief minder goed voelt dat deze hulp vanuit de SVB komt en niet vanuit de Belastingdienst. “Die laatsten weten toch meer van financiën.” Hij heeft er echter wel vertrouwen in dat de medewerkers die de klantondersteuning doen zorgvuldig geselecteerd worden en je goed kunnen helpen.

Hoewel de ondernemer zelf denkt dat hij zijn inkomen goed in kan schatten, verwacht hij ook dat het voor andere ondernemers lastig kan zijn om dit te doen. Hij denkt dat sommigen er snel vanuit zullen gaan dat de gegevens die de SVB heeft wel goed

zijn, waardoor zij de gegevens niet controleren. De hulp die de SVB biedt kan volgens hem bij veel ondernemers weerstand wegnemen. Hoewel de professionals inschatten dat deze controle doenlijk is voor ondernemers, denken de onderzoekers dat dit onderdeel aandacht verdient. Ondernemers hebben namelijk vaak veel aan hun hoofd en moeten een bedrijf draaiende houden. Zij ervaren hierdoor mogelijk **cognitieve schaarste** en schaarste in tijd. Er is daardoor een reële kans dat zij de controle (ondanks de herinnering) vergeten of dat zij niet de moeite nemen om hun inkomen opnieuw in te schatten. Dit geldt echter ook in het huidige systeem.

Ondernemers - veilig inschatten van inkomen

Ondernemers hebben de mogelijkheid om hun inkomen veilig in te laten schatten. Bij het uitkeren van de KGB gaat de SVB dan uit van 90% van het inkomen dat zij doorgaven. De geïnterviewde ondernemer vindt het prettig dat deze mogelijkheid er is.

Wijziging in inkomen vroegtijdig doorgeven

Wanneer het inkomen van burgers verandert, hebben zij de mogelijkheid om deze wijziging vroegtijdig door te geven. Bij een gestegen inkomen is dit zinvol ter voorkoming van terugvorderingen en bij een gedaald inkomen om te voorkomen dat zij enkele maanden te weinig geld ontvangen en moeilijk rond kunnen komen. Professionals vinden het goed dat burgers de mogelijkheid hebben om inkomenswijzigingen vroegtijdig door te geven. De onderzoekers denken dat het voor burgers met een

inkomensdaling op dat moment minder doenlijk kan zijn om een wijziging door te geven. Een inkomensdaling kan immers gepaard gaan met een stressvolle situatie, waardoor burgers tijdelijk minder doenvermogen hebben.

BEGRIJPELIJKHEID

Volgens professionals is de maatregel eenvoudig te begrijpen voor burgers omdat de toeslagen nu gebundeld zijn bij één instantie. Daarnaast is het volgens hen bevorderlijk dat de gegevens voor burgers in loondienst of met een uitkering automatisch doorgegeven worden. Ook wordt het bedrag automatisch gecorrigeerd. De toeslag verloopt daardoor in principe automatisch.

Ook de meeste burgers lijken de maatregel te begrijpen en kunnen hem goed in eigen woorden omschrijven. Bij sommigen is in eerste instantie niet duidelijk dat de SVB de taken van de Belastingdienst overneemt. Ook het feit dat ze nu één bedrag ontvangen, is niet bij iedereen direct duidelijk. Een enkeling vindt het lastig om de maatregel uit te leggen en heeft het gevoel dat hij helemaal niet snapt wat de maatregel inhoudt.

Voorspelbaarheid uitkomsten

Het bruto-inkomensbegrip is eenvoudiger dan het huishoudinkomen. Hierdoor zijn de uitkomsten waarschijnlijk voorspelbaarder dan in het huidige systeem. We weten echter niet wat de visie van burgers en professionals hierop is.

Gevoel van rechtvaardigheid

De professionals verwachten dat burgers de maatregel eerlijk vinden, omdat iedereen nu één bedrag krijgt in plaats van één of twee. Ook verwachten zij dat mensen het logisch vinden dat de hoogte van de toeslag inkomensafhankelijk is. Burgers zouden het echter als oneerlijk kunnen ervaren dat het kindgebonden budget in hun beleving wegvalt. Een randvoorwaarde voor deze maatregel is daarom dat het samenvoegen van de toeslagen duidelijk wordt gecommuniceerd.

Burgers denken er verschillend over of het eerlijk is om alleen naar bruto inkomen te kijken. Sommigen zijn het hiermee eens en anderen lijken vooral eerst te willen weten wat dit voor hen voor gevolgen heeft. Het verschil tussen de twee inkomensbegrippen is dus niet direct duidelijk voor iedereen. Een enkeling geeft aan dat het niet eerlijk is dat vermogen ook meetelt. Op die manier zou je volgens hem mensen demotiveren om spaarreserve op te bouwen. In het huidige stelsel telt vermogen echter ook mee en is er een vermogensgrens. Het is dus niet zo dat burgers met vermogen geen KGB ontvangen.

CONSEQUENTIES

Kans op (hoge) terugvorderingen

Over het algemeen worden wijzigingen van het inkomen uit de Polisadministratie gehaald. Enkel zelfstandigen en zzp'ers dienen wijzigingen door te geven. De professionals geven aan dat niet alle zelfstandigen hun administratie op orde hebben en dat zij deze soms uitbesteed hebben. Daarom voorzien zij dat hier mogelijk meer terugvorderingen kunnen ontstaan wanneer zij de wijzigingen in het inkomen niet goed doorgeven.

Doordat de kinderbijslag nu maandelijks wordt uitgekeerd, moeten burgers op een andere manier omgaan met het bedrag. Zij kunnen het niet meer als 'automatisch spaarpotje' zien. Het is nog onduidelijk wat dit voor gevolgen heeft voor het uitgavegedrag van burgers en de administratieve last.

Fluctuaties in bedragen

De professionals voorzien een moeilijkheid in de fluctuaties van de hoogte van de bijdrage als deze verrekend wordt. De maatregel gaat ervan uit dat elke drie maanden een te hoog uitgekeerde bijdrage wordt verrekend met de toeslag in de vierde maand. Dit zou kunnen zorgen voor een kleine val in inkomsten voor de vierde maand, bijvoorbeeld wanneer iemand vanuit een uitkering gaat werken en de inkomensafhankelijke toeslag na drie maanden direct wordt gekort. Dit zou volgens de professionals een demotiverende prikkel kunnen zijn in het stimuleren om te gaan werken. Zij stellen

daarom een alternatief voor, waarbij verrekenen uitgespreid wordt over drie maanden om grote fluctuaties in de bijdrage te voorkomen.

Kans op niet-gebruik

Niet-gebruik zal volgens de professionals drastisch verminderen, vanwege het automatische karakter van de maatregel. Zij noemen daarnaast het lagere risico voor terugvorderingen, de borging van gevraagde acties door de SVB en de toegenomen waargenomen eerlijkheid als redenen waarom burgers meer gebruik zouden maken van deze regeling.

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN

Duidelijke communicatie omtrent de directe verrekening

De toeslag kan maandelijks variëren door wijzigingen in het inkomen, doordat er een directe verrekening plaatsvindt. Volgens professionals is het bij de introductie van de maatregel cruciaal dat de SVB dit duidelijk uitlegt (vooral aan laaggeletterden).

Een enkele burger geeft aan dat het maandbedrag als een minder 'zeker' bedrag voelt dan het bedrag aan het eind van het jaar in het huidige systeem. Ze lijkt de correctie iedere drie maanden niet volledig te begrijpen en ook het huidige systeem niet. KGB wordt in het huidige systeem namelijk ook maandelijks uitbetaald, tenzij het inkomen dat je opgaf een stuk hoger was

dan je daadwerkelijke inkomen. Alleen in dat geval ontvang je aan het eind van het jaar een bedrag. Deze opmerking geeft echter ook aan dat het niet volledig begrijpen van dit mechanisme voor onzekerheidsgevoelens kan zorgen en dat duidelijke communicatie hierover belangrijk is.

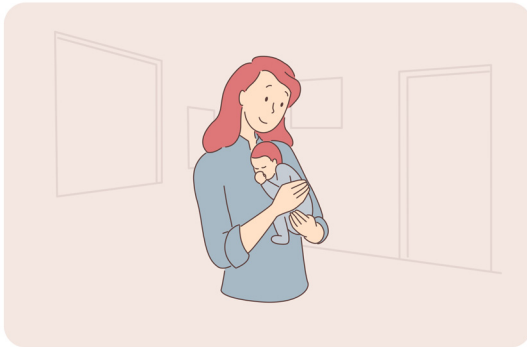
Vroegtijdige signalering

Wanneer het inkomen van burgers ineens sterk verandert, zou de SVB vroegtijdig (vroeger dan drie maanden) contact moeten kunnen opnemen met de burger. Nu is het zo dat het initiatief bij burgers ligt om een wijziging door te geven bij een inkomensdaling. Juist deze burgers kunnen op dat moment in een stressvolle situatie zitten, waardoor hun doenvermogen lager is. Wanneer zij de wijziging niet doorgeven, ontvangen zij drie maanden mogelijk te weinig toeslag. Professionals geven aan dat de SVB hierin initiatief zou moeten nemen.

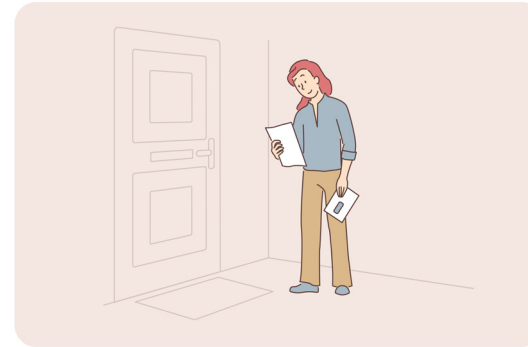
Kindgebonden budget in het brede kader

Tot slot hangt de doelijkheid van deze maatregel af van hoe het gehele toeslagstelsel er uiteindelijk uit zal zien. Wanneer kindgebonden budget via de SVB loopt, maar zorg- huur- en kinderopvangtoeslag in de huidige vorm blijven bestaan, dan is het de vraag of deze maatregel het daadwerkelijk doenlijker maakt voor de burger. Volgens de onderzoekers is er dan ook (kwalitatief) vervolgonderzoek nodig, waarbij er gekeken wordt naar het gehele nieuwe toeslagenstelsel, om zo te bepalen hoe doenlijk het uiteindelijke toeslagenstelsel is.

BURGERREIS



Stap 1: De burger krijgt een eerste kindje.



Stap 2: De burger ontvangt een brief van de SVB waarin staat dat hij/zij een kindregeling aan kan vragen.



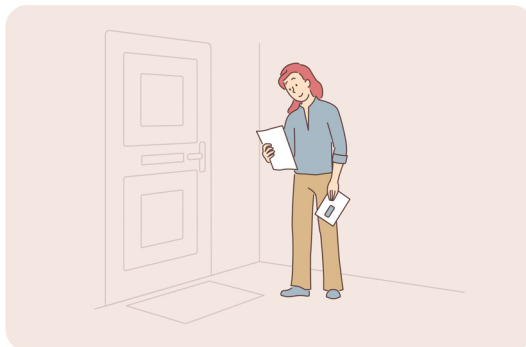
Stap 3: De burger logt in op Mijn SVB en controleert daar zijn gegevens: partnerschap, bruto inkomen en vermogen.



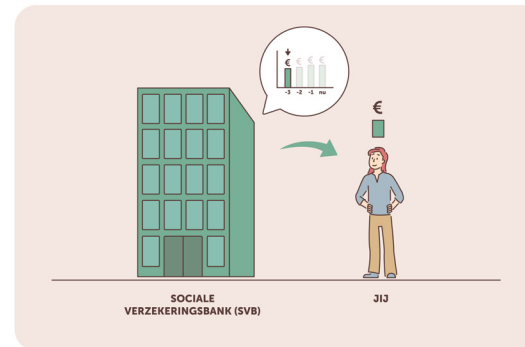
Stap 4: De burger en zijn/haar partner geven aan of zij (gedeeltelijk) zelfstandig werken.

Zo ja, dan volgen zij vanaf hier de burgerreis voor ondernemers.

VERVOLG BURGERREIS VOOR BURGERS IN LOONDIENTST OF MET EEN UITKERING



Stap 5a: De burger ontvangt een bevestiging met daarin het bedrag dat hij/zij maandelijks gaat ontvangen.



Stap 6a: De SVB maakt iedere maand één bedrag over naar de burger met daarin een inkomensafhankelijk en een inkomensonafhankelijk deel.

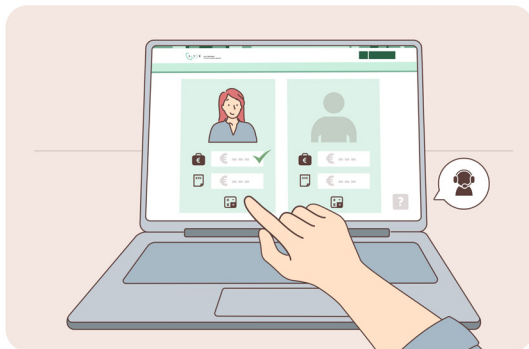


Stap 7a: De SVB weet na drie maanden wat het inkomen daadwerkelijk was. Was het inkomen hoger? Dan krijgt de burger de maand erop een lager bedrag. Was het lager? Dan krijgt de burger de maand erop een hoger bedrag.



Stap 8a: De SVB ontvangt wijzigingen in inkomen automatisch, maar de burger kan tussentijds ook wijzigingen in inkomen of vermogen doorgeven.

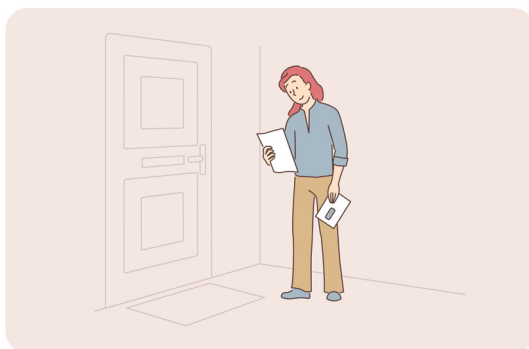
VERVOLG BURGERREIS VOOR ONDERNEMERS



Stap 5b: De burger controleert of het bruto inkomen dat bekend is klopt of vult zijn/haar inkomen in met hulp van een rekentool. Als het inkomen vaak wisselt, biedt de SVB hulp bij het invullen.



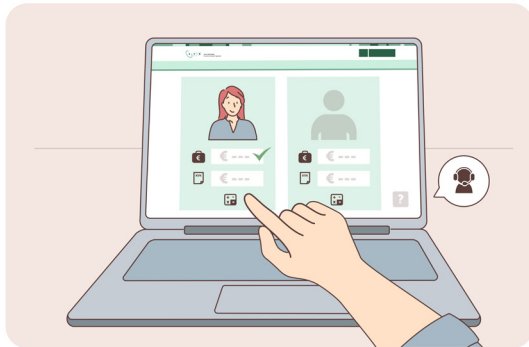
Stap 6b: De burger kiest of hij/zij wil dat de SVB het bedrag veilig inschat (de burger krijgt dan 90% van het bedrag dat dat hij/zij volgens het berekende inkomen zou krijgen).



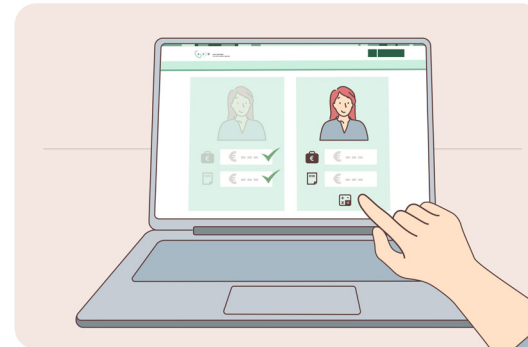
Stap 7b: De burger ontvangt een bevestiging waarin staat wat hij/zij maandelijks gaat ontvangen.



Stap 8b: Aan het eind van iedere maand krijgt de burger een bedrag op zijn/haar rekening.



Stap 9b: De SVB vraagt de burger elk half jaar om het bruto inkomen te controleren en een schatting te maken van het bruto inkomen voor het komende halfjaar.



Stap 10b: De burger kan tijdens het jaar zelf wijzigingen in het inkomen en vermogen doorgeven op MijnSVB.



Stap 11b: Na de definitieve aangifte inkomstenbelasting – waarin ook de winst uit de onderneming is opgenomen – krijgt de burger de definitieve berekening. Was het inkomen hoger of lager? Dan moet de burger toeslag terugbetalen of krijgt een nabetaling.

HOOFDSTUK 7

KINDEROPVANGTOESLAG



KINDEROPVANGTOESLAG

Burgers die werken, studeren of een traject naar werk volgen, kunnen kinderopvangtoeslag krijgen voor de opvang van hun kinderen. Anders dan bij andere toeslagen geldt voor de kinderopvangtoeslag geen vermogensgrens. Daarnaast hebben ook burgers met een hoog inkomen recht op kinderopvangtoeslag.

Wie kinderopvangtoeslag ontvangt, krijgt te maken met veel verschillende en complexe grondslagen, waardoor het aantal bijstellingen hoog is [3]. Veel van de ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen, moeten dan ook geld terugbetalen. In sommige gevallen gaat het om zeer hoge bedragen (€ 1.900 en hoger).

Niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag is laag. Dit komt waarschijnlijk door het grote financiële belang dat burgers hebben bij de kinderopvangtoeslag en omdat kinderopvangorganisaties actief het gebruik stimuleren. Het is lastig om het percentage precies vast te stellen, maar naar verwachting was het niet-gebruik in 2018 maximaal 4 à 5% [3].

GRONDSLAGEN

Toetsingsinkomen

Door het toetsingsinkomen te hanteren, speelt de overheid op dit moment zoveel mogelijk in op de actuele situatie van de burger, zodat deze zo min mogelijk kosten zelf hoeft voor te schieten.

De grondslag toetsingsinkomen is echter een complex inkomensbegrip. Burgers moeten verschillende inkomensgegevens bij de hand hebben wanneer zij hun toetsingsinkomen uit willen rekenen. Het opzoeken van gegevens en het invullen van de rekenhulp kost de burger, bij iedere wijziging in het inkomen, moeite en vraagt cognitieve capaciteit.

Het toetsingsinkomen is een schatting en verrekeringen op het eind van het jaar zijn onvermijdelijk. Een inkomensstijging zorgt voor de meeste terugvorderingen (> € 500,-) [3].

Burgers die door wijzigingen in hun inkomen de meeste kans hebben op terugvorderingen zijn:

- burgers met wisselende inkomsten;
 - zelfstandigen
 - burgers met flexibele contracten
- burgers waarvan het inkomen stijgt (specifiek geval: op het einde van het jaar);
 - studenten die gaan werken
 - burgers die vanuit een uitkering gaan werken
 - burgers die een loonsverhoging krijgen
- burgers die een toeslagpartner krijgen.
 - burgers die gaan samenwonen
 - burgers die gaan trouwen
 - burgers die samen een kind krijgen

Arbeidseis en urencriterium

Door het urencriterium hebben sommige burgers voor een deel van de kosten recht op toeslag én voor een deel niet. In combinatie met andere grondslagen kan dit ingewikkeld zijn voor burgers en vraagt dit om voldoende inzicht en cognitieve capaciteit om deze grondslag (en de uitkomst) te kunnen begrijpen. Bovendien is het in de huidige burgerreis zo dat burgers zelf rekening moeten houden met het aantal uren dat zij werken wanneer ze het aantal opvanguren doorgeven. Dit vraagt om een extra vertaalslag. Ook moeten burgers met een gemiddeld aantal opvanguren en gemiddeld aantal werkuren rekenen. De berekening kan daardoor ingewikkeld zijn.

Een afwijking van het gewerkte aantal uren was in 2018 in 5% van de gevallen de reden van een terugvordering. Het ging om hoge terugvorderingen van gemiddeld € 1.900,- [3].

Burgers die door wijzigingen in hun werkuren kans hebben op terugvorderingen zijn:

- burgers met wisselende werkuren/flexibele contracten;
- burgers die minder gaan werken;
- burgers die (tijdelijk, maar meer dan drie maanden) werkloos raken.

Soort opvang en tarief van de opvang

Het soort opvang en het tarief van de opvang hangen samen. Afhankelijk van het soort opvang wordt er een maximaal tarief vergoed. Door het maximale tarief hebben sommige burgers voor een deel van de kosten recht op toeslag én voor een deel niet. In combinatie met andere grondslagen kan dit ingewikkeld zijn voor burgers en vraagt dit voldoende inzicht en cognitieve capaciteit om deze grondslag (en de uitkomst) te kunnen begrijpen. Burgers moeten in het huidige stelsel zelf wijzigingen in het soort opvang en het tarief van de opvang doorgeven.

Burgers waarvoor deze grondslag invloed heeft op de complexiteit zijn:

- burgers die gebruikmaken van verschillende soorten opvang;
- burgers die gebruikmaken van opvang met een hoger tarief dan het maximale tarief.

Het aantal uren opvang dat de kinderen naar de opvang gaan

Het aantal uren opvang dat je afneemt, lijkt een begrijpelijke en logische grondslag voor de kinderopvangtoeslag. In 2018 ontstond echter 25% van de terugvorderingen doordat burgers een verkeerd aantal opvanguren doorgaven. Gemiddeld ging dit om terugvorderingen van ongeveer duizend euro [3]. Burgers moeten zelf wijzigingen in het aantal opvanguren doorgeven. Wanneer zij vergeten om door te geven dat ze minder uren afnemen of een verkeerd aantal uren doorgeven, krijgen ze te maken met terugvorderingen.

Burgers die door wijzigingen in het aantal opvanguren kans hebben op terugvorderingen zijn:

- burgers die een wisselend aantal uren opvang afnemen;
- burgers die minder opvanguren af gaan nemen.

Het aantal kinderen dat naar de opvang gaat

Ook het aantal kinderen dat naar de opvang gaat, lijkt een begrijpelijke grondslag. Het percentage dat je vergoed krijgt per kind hangt echter af van hoeveel kinderen je hebt en wat je inkomen is. Een burger krijgt meer toeslag voor een tweede (derde, vierde enz.) kind dan voor een eerste kind, waarbij het eerste kind het kind is met de meeste opvanguren. Een uitzondering hierop zijn ouders met een laag inkomen. Die krijgen voor beide kinderen 96% van de kosten vergoed. Deze interactie met inkomen maakt dat de grondslag ingewikkeld kan zijn voor burgers. Dit vraagt om voldoende inzicht en cognitieve capaciteit om deze grondslag en de uitkomst te kunnen begrijpen. Dit geldt voor:

- burgers die voor meerdere kinderen opvang afnemen en een toetsingsinkomen hebben dat hoger is dan € 24.611,- (zowel voor alleenstaanden als toeslagpartners).

OVERIG

Burgers die geen recht hebben op toeslag

Burgers die geen recht hebben op toeslag omdat zij niet werken, kunnen wel toeslag aanvragen. Door de voorschotsystematiek kunnen burgers met een kind toeslag aanvragen, ongeacht of zij aan de andere voorwaarden voldoen. De controle van de gegevens vindt pas achteraf plaats. Hierdoor komt in sommige gevallen pas zeer laat aan het licht dat burgers hier geen recht op hebben, waardoor zij een grote schuld op kunnen bouwen.

Nihilstellingen

Burgers moeten de toeslag over het volledige jaar terugbetalen wanneer zij niet alle kosten van de kinderopvang hebben betaald. Ook als het om een klein deel van de kosten gaat, wordt het volledige bedrag teruggevorderd. Dit zorgt bij een kleine groep (1% van alle burgers met terugvorderingen) voor zeer hoge terugvorderingen van gemiddeld € 5.400,-. Dit leidt snel tot betalingsproblemen. Daarnaast is het moeilijk uit te leggen dat het recht op kinderopvangtoeslag voor het hele jaar vervalst als burgers bijvoorbeeld voor één maand de kosten niet betaald hebben. Dit voelt oneerlijk [3].

Bovendien zijn burgers die hun rekeningen niet betalen waarschijnlijk de burgers die veel aan hun hoofd hebben. Juist deze burgers hebben mogelijk al financiële problemen of ervaren stress door persoonlijke omstandigheden. Vanuit doenlijkheid kan je beargumenteren dat juist de groep die deze betalingsachterstand heeft extra ondersteuning kan gebruiken. Een nihilstelling zorgt ervoor dat zij nog verder in de problemen komen en dergelijke systemen nog minder doenlijk voor hen worden.

In 2019 kreeg de Belastingdienst/toeslagen dan ook meer ruimte van de rechter om maatwerk te leveren bij het bepalen van het recht op kinderopvangtoeslag en het terugvorderen van toeslag [26]. De gevolgen van nihilstellingen zijn daardoor niet meer zo desastreus.

LEESWIJZER

Hieronder bespreken we drie alternatieve maatregelen voor de kinderopvangtoeslag.

COMPLEXE GRONDSLAGEN: VOORBEELDCASUS

Marinda en Peter hebben twee kinderen, Jara en Jamie. Jara gaat 48 weken per jaar 30 uur naar een kinderdagverblijf en Jamie 40 weken per jaar 12 uur naar de buitenschoolse opvang. Het dagverblijf rekent een tarief van € 9,10 per uur. De BSO kost € 7,50 per uur.

Marinda heeft een eigen bedrijf en werkt 40 uur per week. Peter heeft een vaste baan. Hij werkt 16 uur per week en zorgt daarnaast voor zijn vader. Hun verzamelinkomen is € 45.000,-.

Vanwege het aantal werkuren van Peter, hebben ze maandelijks voor 98 uur dagopvang recht op kinderopvangtoeslag en voor 49 uur BSO. Jara gaat gemiddeld 120 uur per maand $((30 \times 48) / 12)$ naar de opvang en Jamie 40 uur $((12 \times 40) / 12)$. Tweeëntwintig opvanguren van Jara worden dus niet vergoed. Van de overige 98 uur wordt 85,2% vergoed tot een maximaal tarief van € 8,17. Van de uren die Jamie naar de BSO gaat, wordt 94,6% vergoed tot een maximaal tarief van € 7,02.

Hoeveel toeslag ontvangen Marinda en Peter per maand en hoe hoog is hun eigen bijdrage?

HOOFDSTUK 7.1

MAATREGEL

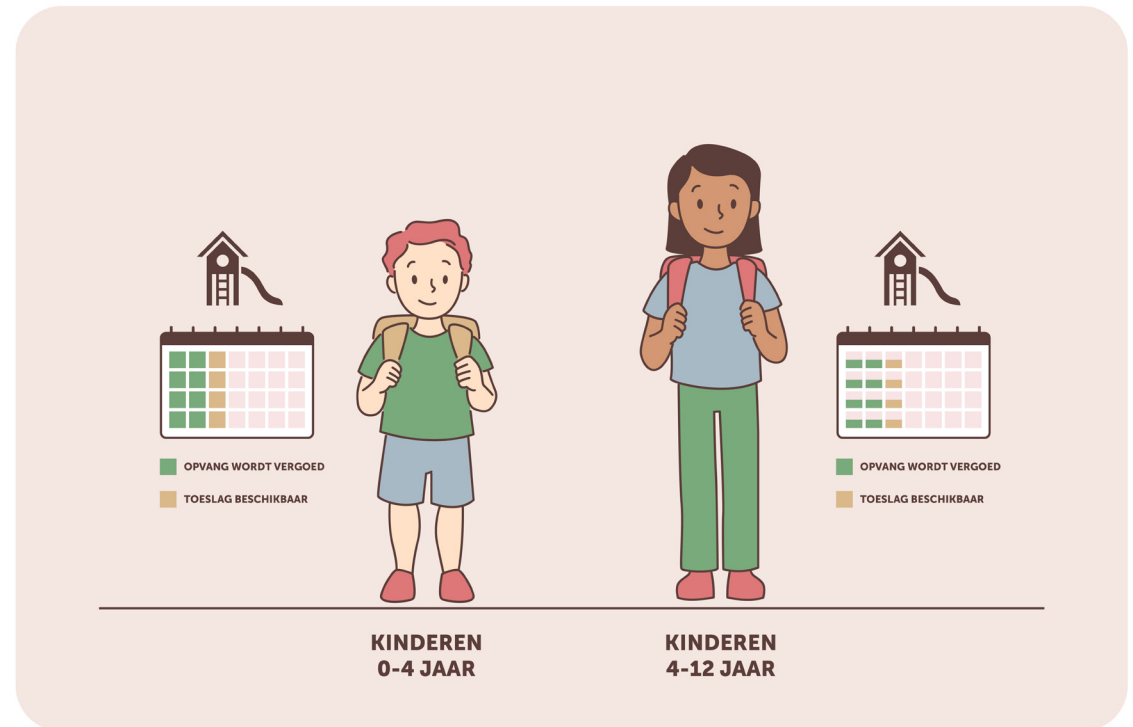
TOEGANGSRECHT VAN 4 DAGDELEN 0-4 JAAR EN 2 DAGDELEN 4-12 JAAR

OMSCHRIJVING MAATREGEL

Kinderen van 0-4 jaar mogen per week vier dagdelen gratis naar de dagopvang en kinderen van 4-12 jaar mogen per week twee dagdelen gratis naar de buitenschoolse opvang (BSO). Burgers hoeven voor deze opvang niets te betalen en er zijn geen eisen waar zij aan moeten voldoen.

Burgers die hun kinderen meer dan vier of twee dagdelen naar de opvang brengen, kunnen hier toeslag voor krijgen. De grondslagen zijn hiervoor hetzelfde als in het huidige stelsel, namelijk:

- Het (gezamenlijk) toetsingsinkomen
- Partnerschap
- De arbeidseis en het uren criterium
- Het soort opvang
- Het tarief van de opvang
- Het aantal uren opvang dat een burger afneemt
- Het aantal kinderen dat naar de opvang gaat



SAMENVATTING

- Voor burgers die alleen gratis opvang afnemen, is de maatregel volgens professionals zeer doenlijk en begrijpelijk. Zij hebben daarnaast geen kans op terugvorderingen.
- Voor burgers die meer dan de gratis opvang afnemen, blijft de maatregel volgens professionals even doenlijk als het huidige systeem. Zij denken daarnaast dat de aanvullende toeslag lastig uit te leggen is. Alle burgers lijken de maatregel te begrijpen.
- Burgers die meer dan de gratis dagdelen afnemen, moeten maandelijks hun gegevens controleren. Professionals denken dat dit meer doenvermogen vergt, maar dat burgers tegelijkertijd ook meer grip op hun situatie krijgen. De meeste burgers zijn gemotiveerd om de gegevens te controleren. Een enkele geeft aan dat het toetsingsinkomen lastig is.
- Er bestaat een reëel risico dat burgers de gegevens niet controleren en vertrouwen op de vooraf ingevulde gegevens van de overheidsorganisatie.
- Professionals denken dat werkende burgers het mogelijk oneerlijk vinden dat niet-werkende burgers ook gratis opvang kunnen krijgen. Verschillende burgers geven dit inderdaad aan.
- De kans is kleiner dat er terugvorderingen ontstaan op basis van opvanggegevens, omdat de opvang dit automatisch doorgeeft. Professionals zien vooral het toetsingsinkomen als risico.

- Burgers met wisselende inkomens die switchen tussen gratis en betaalde opvang krijgen mogelijk meer te maken met terugvorderingen, omdat er telkens wat anders van hen verwacht wordt en er dus geen routine ontstaat.
- Sommige burgers maken zich zorgen over de toegankelijkheid en kwaliteit van opvang.
- Een enkele burger geeft aan meer opvang af te gaan nemen als het gratis is.

ACTIES

Tijdens de aanvraag

Burgers met alleen gratis opvang

Burgers die hun kinderen alleen de gratis dagdelen naar de opvang brengen, doorlopen een zeer korte burgerreis. Het is zelfs mogelijk om hen, op het aanvragen van de opvang na, geen extra stappen te laten doorlopen. Volgens professionals vergroot de maatregel voor hen de doenlijkheid. Burgers die alleen gratis dagdelen afnemen, denken dat zij de aanvraag makkelijk kunnen doen.

Burgers die boven de grens van de gratis opvang uitkomen

Voor burgers die meer dan de gratis dagdelen afnemen, neemt de overheidsorganisatie het initiatief door voor hen de bekende gegevens in te vullen. Zij verwacht wel van burgers dat zij deze gegevens controleren. Burgers moeten dus alsnog hun eigen toetsingsinkomen inschatten en de rekenhulp invullen. Volgens

professionals blijft de aanvraag voor burgers die meer dan de gratis uren afnemen dan ook even complex als het huidige systeem. Geïnterviewde burgers geven aan dat zij de aanvraag makkelijk kunnen doorlopen, maar ook zij noemen het toetsingsinkomen als een mogelijk lastig begrip voor burgers. Een enkeling geeft aan voorkeur te hebben voor het brutoloon in plaats van het gezamenlijk inkomen.

Een belangrijk verschil met het huidige systeem is dat burgers in de nieuwe burgerreis per maand het aantal werkuren van de minst werkende partner doorgeven. Zij hoeven niet meer zelf de vertaalslag te maken wanneer ze het aantal opvanguren doorgeven. De onderzoekers denken dat dit begrijpelijker is dan het huidige systeem. Voor burgers met een flexibel contract of flexibele werktijden kan het echter lastig blijven om het aantal werkuren per maand in te schatten. Dit wordt ook aangekaart door sommige burgers. Een enkele burger geeft aan als zzp'er eerder moeite te hebben gehad met het uren criterium, omdat niet duidelijk was welke uren hij mee mocht tellen.

Weerstand door verlies van autonomie

In de nieuwe maatregel ligt het initiatief bij de overheidsorganisatie en niet bij de burger zelf. Burgers komen automatisch in het proces terecht als zij de stappen volgen die de overheidsorganisatie en de kinderopvang hen voorleggen. Burgers kunnen in de nieuwe maatregel dus niet zelf beslissen of zij toeslag willen ontvangen en ervaren in het proces na de aanvraag mogelijk minder controle en **autonomie**. Het proces gaat immers grotendeels buiten hen

om. Dit kan er volgens de onderzoekers voor zorgen dat burgers weerstand tegen vrijheidsbeperking ervaren. De combinatie met de complexe grondslagen kan ook gevoelens van onzekerheid opwekken.

Een enkele burger ervaart deze weerstand en deze onzekerheid. Hij wil liever zelf de controle houden uit angst voor terugvorderingen die ontstaan doordat de opvangorganisatie of overheidsorganisatie verkeerde informatie gebruikt. Ook ontvangt hij liever zelf het toeslagbedrag om het zelf over te kunnen maken naar de opvangorganisatie.

De meeste burgers geven echter aan dat zij het praktisch vinden dat de opvangorganisatie gegevens uitwisselt met de overheidsorganisatie en lijken deze weerstand niet te ervaren.

Na de aanvraag

Na de aanvraag hoeven burgers die alleen gratis opvang afnemen administratief gezien niets meer te doen. Wanneer het aantal uren dat zij afnemen wijzigt, moeten zij dit doorgeven bij de kinderopvang en zij moeten hun kind op tijd afmelden als het niet komt, maar deze acties zijn onlosmakelijk verbonden met het afnemen van kinderopvang. Zij kunnen maandelijks digitaal het aantal uren dat hun kind naar de opvang ging inzien.

Burgers die meer dan de gratis uren opvang afnemen, krijgen maandelijks een factuur in het digitale systeem. Zij moeten de gegevens op de factuur controleren en het bedrag overmaken.

Het gevergeerde doenvermogen blijft volgens professionals voor deze groep voor een groot deel hetzelfde. De maandelijkse factuur vraagt echter meer doenvermogen dan het huidige systeem, maar vergroot volgens hen wel de grip op geld.

Hieronder omschrijven we een aantal aspecten van de burgerreis na de aanvraag, die afwijken van de burgerreis in het huidige systeem.

Precieze urenfacturatie

In het nieuwe systeem gaan burgers die meer dan de gratis uren afnemen maandelijks betalen voor de uren die zij afnemen.

In het huidige systeem is dit niet altijd het geval. Sommige opvangorganisaties rekenen namelijk met een gemiddeld aantal uren per maand. Burgers die 48 weken per jaar 30 uur kinderopvang afnemen, betalen bijvoorbeeld maandelijks voor 27,69 uur opvang. Maandelijks de uren factureren die burgers daadwerkelijk afnemen, heeft voor- en nadelen:

Voordelen:

- Als burgers minder opvang afnemen, betalen zij ook minder. Wie een paar weken op vakantie gaat, heeft in diezelfde maand meer geld om uit te geven aan zijn vakantie.
- Als opvang tussentijds stopt, hoeven burgers geen extra kosten te betalen. Zij hebben immers precies betaald voor het aantal uren dat ze afnamen.

Nadelen:

- Het bedrag dat ouders maandelijks moeten betalen, kan wisselen. Hierdoor zijn de maandelijkse opvanglasten mogelijk minder voorspelbaar.
- Voor burgers die iedere week evenveel uren afnemen, is het precieze aantal uren waarschijnlijk minder makkelijk te controleren dan een gemiddeld aantal uren per maand. Een maand begint immers niet altijd op maandag noch eindigt deze op zondag. De onderzoekers geven aan dat het gemak waarmee ouders het precieze aantal uren per maand kunnen controleren waarschijnlijk valt of staat bij de weergave ervan op de factuur.

De burgers die meer dan de gratis uren afnemen, geven allemaal aan dat zij het goed vinden om alleen een rekening te krijgen van het aantal afgenomen uren. Zij hebben geen weerstand tegen een wisselend bedrag of denken dat het bedrag bij hen nauwelijks zal verschillen.

Maandelijks controle van facturatie

In dit onderzoek hebben we de burgerreis zo ingericht dat burgers die meer dan de gratis uren afnemen maandelijks de factuur van de opvang moeten controleren. Ook deze proceskeuze heeft voor- en nadelen.

Voordelen:

- Burgers krijgen maandelijks een overzicht waarin ook het aantal uren staat dat zij die maand werkten en het toetsingsinkomen waarop hun toeslag is gebaseerd. Dit overzicht werkt volgens de onderzoekers direct als herinnering dat zij deze gegevens moeten wijzigen als ze niet kloppen en het gaat tegelijkertijd **inertia** tegen. Professionals denken dat deze maandelijks controle de grip vergroot die burgers op hun geld hebben.
- Het maandelijks moeten controleren van de factuur kan volgens de onderzoekers **gewoontegedrag** worden, waardoor het minder moeite kost. Burgers moeten het gedrag dan wel lang genoeg volhouden om er een gewoonte van te maken.

Nadelen:

- Burgers kunnen de factuur betalen zonder hem goed te controleren, bijvoorbeeld omdat zij er vertrouwen in hebben dat de opvangorganisatie en overheidsorganisatie de gegevens op orde hebben. Vanuit de huidige praktijk blijkt echter dat de gegevens die opvangcentra doorgeven, kunnen afwijken van de werkelijke situatie. Burgers betalen hierdoor mogelijk meer of minder dan zij moeten betalen. De vraag wie er verantwoordelijk is voor de gevolgen van deze onjuiste informatie is nog onbeantwoord. Als overheidsorganisatie wil je betrouwbaar zijn voor je burgers en voorkomen dat zij te veel of te weinig zelf betalen. In deze maatregel kan het volgens de onderzoeker ook een nadeel zijn als burgers veel

vertrouwen in je hebben. Zij zullen dan namelijk minder de noodzaak voelen om zelf hun gegevens te controleren.

- Het controleren van de factuur kost burgers iedere maand moeite. Het is gedrag dat zij langdurig vol moeten houden. Burgers moeten hier voldoende tijd, cognitieve capaciteit en energie voor hebben én gemotiveerd zijn om de gegevens te controleren. De onderzoekers denken dat dit veel gevraagd is voor sommige burgers. Burgers die meer dan de gratis uren afnemen, geven echter aan dat zij de maandelijks controle een goed aspect vinden. De meerderheid van hen is sterk gemotiveerd om de maandelijks controle uit te voeren en verwacht dit te gaan doen. Alleen het toetsingsinkomen wordt genoemd als een onderdeel dat tijdrovend kan zijn en onnodig om te controleren als er toch niets is veranderd.
- Burgers in loondienst met een vast aantal werkuren en die ook een vast aantal uren opvang afnemen, worden meer belast dan in het huidige systeem. Zij moeten nu maandelijks de gegevens controleren terwijl hun situatie redelijk stabiel is. Een professional stelde voor om de maandelijks check weg te laten voor deze groep en voor hen een halfjaarlijkse controle in te stellen, wat de doenlijkheid voor deze groep verhoogt. Daarnaast is het mogelijk om voor deze groep een automatische incasso in te stellen. Een enkele burger zit in deze situatie en verwacht dat hij de factuur dan ook niet maandelijks gaat controleren: “Nu heb ik er niet veel omkijken naar.”

BEGRIJPelijkheid

Volgens professionals is de maatregel makkelijk te begrijpen, omdat burgers zonder randvoorwaarden kinderopvangtoeslag aan kunnen vragen. Zij denken echter dat het lastig uit te leggen is dat je aanvullende toeslag kan ontvangen wanneer je van meer gebruikmaakt dan het maximaal aantal dagdelen. Alle geïnterviewde burgers begrijpen de maatregel.

Voorspelbaarheid uitkomsten

De onderzoekers denken dat voor burgers die alleen gratis uren opvang afnemen de voorspelbaarheid van de uitkomst beter is dan in het huidige systeem. Zij hebben niets te maken met grondslagen en lopen geen risico op terugvorderingen. Voor burgers die meer dan de gratis opvanguren afnemen, blijven de grondslagen van het huidige stelsel van kracht. Voor hen zal deze maatregel waarschijnlijk niet voorspelbaarder zijn dan het huidige stelsel.

Gevoel van rechtvaardigheid

De maatregel heeft twee verschillende uitgangspunten. De gratis dagdelen zijn voor iedereen en hangen niet samen met grondslagen. Voor burgers die meer dan de gratis uren afnemen, geldt dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Burgers met een lager inkomen ontvangen meer toeslag. De toeslag is daarnaast alleen voor werkende ouders.

De waargenomen eerlijkheid verandert volgens professionals niet, omdat er in principe niets verandert voor de burger, behalve dat een groep nu volledig gratis kinderopvang krijgt. Zij verwachten wel dat burgers die werken het oneerlijk kunnen vinden dat burgers die niet werken ook aanspraak maken op gratis opvang.

De meningen van burgers zijn verdeeld. Burgers die het eerlijk vinden dat niet-werkende burgers ook opvang kunnen krijgen, geven aan dat het goed is dat deze burgers de ruimte krijgen om werk te zoeken. Zij staan er niet achter als burgers gratis opvang krijgen om te 'luiëren op de bank'. Andere burgers zijn er sterk op tegen dat niet-werkende burgers gratis opvang krijgen. Een enkele burger geeft aan geen belasting te willen betalen zodat niet-werkende burgers hun kinderen naar de opvang kunnen brengen. Sommige burgers geven daarnaast aan dat het niet eerlijk is dat burgers die een hoog inkomen hebben ook gratis opvanguren krijgen.

Professionals geven daarnaast aan dat het nu onduidelijk is of het uurtarief van kinderopvang gelijk blijft. Als deze verhoogd wordt ten gevolge van de hogere kosten van het gratis aanbieden van opvang, kan dit oneerlijk worden gevonden door mensen die meer kinderopvang afnemen (en nu ineens een hoger uurtarief moeten betalen). Dit wordt ook aangegeven door een enkele burger.

CONSEQUENTIES

Kans op (hoge) terugvorderingen

Vooraf ingevulde gegevens bij de aanvraag

De overheidsorganisatie vult bij de aanvraag vooraf gegevens, waaronder het toetsingsinkomen, van de burger in. Het risico bestaat dat burgers de gemakkelijke weg kiezen en blindelings vertrouwen op de inschatting van de overheidsorganisatie. Ook uit eerder onderzoek komt naar voren dat burgers bij de vooraf ingevulde aangifte vertrouwen op de gegevens die zijn ingevuld en daardoor minder krijgen dan waar ze recht op hebben [10].

In de huidige maatregel is dit voor burgers waarvan het toetsingsinkomen nauwelijks verschilt van het toetsingsinkomen dat de overheidsorganisatie gebruikt, geen probleem. Burgers waarvan het toetsingsinkomen is gestegen, lopen op die manier risico op schulden. Burgers die een lager toetsingsinkomen hebben, ontvangen tijdelijk te weinig toeslag waardoor zij mogelijk financieel in de knel komen.

Geeft de opvangorganisatie een te laag aantal uren door?

Dan kan de burger in een later stadium te maken krijgen met terugvorderingen als dit alsnog wordt achterhaald. Bij een te hoog aantal uren betaalt de burger mogelijk meer dan nodig. Als de opvangorganisatie een te hoog tarief doorgeeft, betaalt de burger meer dan hij zou moeten betalen. Dit is alleen het geval wanneer het tarief boven het maximale tarief uitkomt dat de overheid vergoedt. Als de opvangorganisatie een te laag tarief doorgeeft,

kan het zijn dat de burger meer eigen bijdrage zou moeten betalen dan hij heeft gedaan en hij op die manier schuld opbouwt.

Automatische wijzigingen

In het huidige stelsel ontstaat 25% van de terugvorderingen doordat burgers een verkeerd aantal opvanguren doorgaven. Gemiddeld gaat dit om terugvorderingen van ongeveer €1000,- [3]. In de nieuwe maatregel geeft de kinderopvangorganisatie automatisch wijzigingen door in opvanguren, het aantal kinderen dat naar de opvang gaat en de tarieven van de opvang. Het risico dat burgers toeslag ontvangen voor een hoger aantal uren dan dat zij daadwerkelijk afnemen, daalt dus, mits de uren die de opvangorganisatie doorgeeft kloppen of burgers de gegevens goed controleren.

Burgers met alleen gratis opvang

Burgers die hun kinderen alleen de gratis dagdelen naar de opvang brengen, hoeven alleen wijzigingen in aantal opvanguren door te geven aan de kinderopvangorganisatie. Zij lopen geen risico op terugvorderingen.

Burgers met meer dan de gratis opvang en recht op toeslag

Burgers die meer dan de gratis dagdelen afnemen, blijven voor deze extra uren in het huidige systeem. Zij lopen wel risico op een terugvordering aan het eind van het jaar. Mits het uurtarief van de opvang gelijk blijft, zullen terugvorderingen lager zijn dan in het huidige stelsel. Burgers krijgen immers toeslag over een kleiner aantal uur.

De kans dat burgers vergeten wijzigingen in inkomen of werkuren door te geven, neemt volgens de onderzoekers af in de nieuwe maatregel. Dit omdat de maandelijkse facturatie als herinnering werkt om wijzigingen door te geven en zo **inertia** tegengaat.

Er bestaat echter nog steeds een risico dat burgers hun toetsingsinkomen verkeerd inschatten of het moeilijk vinden om het aantal werkuren door te geven. Volgens professionals is het voornamelijk lastig voor burgers met een wisselend inkomen of burgers die in meerdere regelingen vallen (bijvoorbeeld een uitkering in combinatie met loon) om het inkomen in te schatten. Dit zijn vaak de burgers die ook rond het minimum zitten, dus zij hebben de toeslagen ook in zijn geheel nodig om rond te komen. Dit maakt hen extra kwetsbaar. De maatregel helpt hen niet in het doenvermogen als zij meer dan de gratis opvang af willen nemen en aanvullende toeslag aan moeten vragen. Ook burgers met wisselende inkomens die af en toe meer dan de gratis uren afnemen, kunnen te maken krijgen met terugvorderingen. Professionals denken dat de nieuwe maatregel voor hen mogelijk onduidelijker is en kan zorgen voor verlies van grip op geld. Er wordt immers telkens iets anders van hen verwacht en zij ontwikkelen daardoor geen routine.

In de nieuwe maatregel geeft de burger aan hoeveel hij of zij werkt in plaats van dat hij hier zelf rekening mee moet houden bij het invullen van het aantal opvanguren. Het weglaten van deze extra vertaalslag maakt het volgens de onderzoekers minder gevoelig

voor fouten. Zij denken dat het aantal terugvorderingen door een verkeerd aantal doorgegeven opvanguren hierdoor waarschijnlijk zal dalen.

Ook betalen burgers het bedrag aan de overheidsorganisatie in plaats van aan de opvangorganisatie. De overheidsorganisatie merkt het dus ook als burgers hun rekening niet betalen en een betalingsachterstand oplopen. Hier is nog geen proces voor bedacht.

Burgers met meer dan de gratis opvang en geen recht op toeslag

Als het systeem goed werkt, wordt het direct in of na de eerste maand opgemerkt als burgers geen recht hebben op toeslag. De kans is dus kleiner dan in het huidige stelsel dat burgers die bijvoorbeeld niet werken maanden toeslag ontvangen. Zij hebben hier dan geen recht op en bouwen op die manier een schuld op. Burgers kunnen wel actief frauderen door aan te geven dat zij ondernemer zijn en uren werken terwijl dit niet zo is.

Kans op niet-gebruik

Het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag is in het huidige stelsel lastig te meten. Het wordt geschat op maximaal 4-5%. Met de nieuwe maatregel zal het niet-gebruik nagenoeg nihil worden, omdat burgers bij de aanvraag automatisch in het proces belanden. Dit kan echter betekenen dat het nog steeds rond dit percentage blijft. Het is voor deze groep mensen namelijk onduidelijk of het daadwerkelijk om niet-gebruik gaat.

De onderzoekers denken dat de complexiteit van de grondslagen gepaard kan gaan met **onzekerheidsaversie**. Dit kan voor burgers een reden zijn om kinderen alleen voor de gratis dagdelen naar de opvang te brengen, waardoor zij niet te maken krijgen met toeslag en navorderingen.

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN

Snelle facturatie en verwerking

Burgers krijgen nu aan het eind van de maand de factuur van de opvang. Ook in het nieuwe systeem is het essentieel dat dit proces snel verloopt. Wanneer de facturatie te lang op zich laat wachten, is het lastiger voor burgers om de gegevens te controleren. Zij weten dan waarschijnlijk niet meer precies wanneer hun kind wel of niet naar de opvang is geweest. Bovendien is er een nieuwe maand bezig met nieuwe opvanguren die de burger kan verwarren met de maand waar de factuur over gaat.

Een enkele burger vindt het onprettig om de rekening via de overheidsorganisatie te krijgen. Hij geeft aan dat je met de opvangorganisatie snel kan schakelen en dat het bij de overheid vaak vier weken duurt voor een wijziging is verwerkt. Ook hier blijkt uit dat de snelle verwerking voor burgers een belangrijk aspect kan zijn.

Weergave van factuur & indeling systeem

De begrijpelijkheid van de maatregel hangt waarschijnlijk sterk af van hoe de informatie in het systeem en op de factuur wordt weergegeven. De onderzoekers raden het volgende aan:

- Knip informatie op in stappen. Laat burgers eerst het aantal opvanguren controleren, dan het aantal werkuren en dan het toetsingsinkomen.
- Ondersteun de informatie waar mogelijk visueel. Het is waarschijnlijk makkelijker voor burgers om opvanguren te controleren in een kalenderweergave dan in een lijst.
- Maak de rekenhulp onderdeel van het systeem. Zorg dat burgers die hun toetsingsinkomen willen wijzigen de rekenhulp binnen het systeem kunnen gebruiken. Sla hun gegevens hierin op, zodat burgers de rekenhulp niet bij iedere wijziging opnieuw in moeten vullen.
- Faciliteer laagdrempelige hulp wanneer burgers het lastig vinden om het aantal werkuren of het toetsingsinkomen te schatten. Plaats bijvoorbeeld een knop bij het toetsingsinkomen of het aantal werkuren met 'ik heb hulp nodig' waar burgers op kunnen klikken om gebeld te worden. Plaats daarnaast vraagtekentjes met uitleg bij de verschillende onderdelen.

Professionals geven daarnaast aan dat de reminder voor de controle van de factuur ook per post beschikbaar moet zijn voor burgers die minder digitaal vaardig zijn.

Afmelden & ruilen

Opvangorganisaties werken op dit moment vaak met een afmeldtermijn. Wanneer burgers hun kind op tijd afmelden, hoeven zij niet voor de opvanguren te betalen of mogen ze deze uren binnen een aantal maanden op een ander moment inzetten. Wanneer een burger zijn kind te laat afmeldt, moet hij wel betalen voor de uren opvang.

In het nieuwe systeem zijn we ervan uitgegaan dat burgers hun uren binnen dezelfde maand mogen ruilen, maar niet ‘mee mogen nemen’ naar de volgende maanden. Dit is voor sommige burgers minder coulant dan hoe de situatie nu voor hen is. Dit geldt echter alleen voor de gratis dagdelen. Wanneer een burger een maand minder uren afneemt waarvoor hij toeslag kan krijgen, heeft hij die maand ook een lagere rekening. Hij betaalt immers alleen voor de uren die hij heeft afgenomen.

Wanneer burgers vier of twee dagdelen gratis opvang af mogen nemen, is de drempel mogelijk lager om kinderen (laat) af te melden. Er zijn immers geen financiële consequenties verbonden aan niet of te laat afmelden. Het is echter de vraag of financiële consequenties de belangrijkste en sterkste drijfveer zijn om (tijdig) af te melden. Zo laat een klassieke studie zien dat financiële consequenties (bv. een boete) verbinden aan kinderen te laat ophalen van de opvang, er juist voor zorgt dat meer ouders hun kind laat gaan ophalen [27]. Zonder boete is laat ophalen namelijk iets ‘immoreels’ waar je je als ouder schuldig over voelt, maar met

boete is het een dienst waar je voor kan betalen. Duidelijke ‘morele’ consequenties van niet of te laat afmelden (bijvoorbeeld: andere ouders die het plekje op de opvang nodig hebben kunnen er die dag geen gebruik van maken en leidsters komen mogelijk voor niets naar hun werk) zijn dus ook hier mogelijk van sterkere invloed op het gedrag dan een puur financiële prikkel.

Aantal systemen

Burgers die meer dan het gratis aantal dagdelen opvang afnemen, hebben minimaal te maken met twee verschillende organisaties en systemen: dat van de overheidsorganisatie en dat van de opvangorganisatie. Sommige opvangorganisaties hebben op dit moment een eigen digitaal systeem waarin zij berichten plaatsen, het aantal uren dat burgers afnemen aangeven en waarin burgers afmeldingen door kunnen geven of extra aanvragen voor uren kunnen doen. Wanneer dit systeem blijft bestaan, krijgen ouders met twee verschillende systemen te maken. Dit kan verwarrend zijn. De onderzoekers raden daarom aan om deze systemen zoveel mogelijk te integreren wanneer deze maatregel ingezet wordt.

Definitie van dagdeel

Het is nog niet besloten hoeveel uren een dagdeel is. Dit kan vier of vijf uur zijn. Kinderdagverblijven werken vaak met dagen van tien uur. Hierin zijn de uren meegenomen waarin burgers hun kind brengen en ophalen. Als je van negen tot vijf uur werkt, is het immers onhaalbaar om je kind ook precies om negen uur te brengen en om vijf uur te halen. Ga je in deze maatregel uit van

dagdelen van vier uur, dan komen veel ouders die twee dagen kinderopvang afnemen voor enkele uren in het toeslagensysteem terecht. Op dit moment neemt 40% van de burgers die kinderopvangtoeslag ontvangen maximaal 16 uur dagopvang af en 45% maximaal 20 uur. Voor de BSO neemt 51% maximaal 8 uur af en 57% maximaal 10 uur.

Verantwoordelijkheid

Het is nog niet besloten wie er verantwoordelijk is in de situatie dat de overheids- of opvangorganisatie verkeerde informatie gebruikt om de factuur te maken en de burger deze factuur vervolgens niet controleert. Wanneer de overheidsorganisatie en de opvangorganisatie verantwoordelijk zijn, heeft de burger niets te vrezen als hij de factuur niet controleert. Hij is immers niet verantwoordelijk. En andersom: wanneer de burger verantwoordelijk is, hebben de overheidsorganisatie en de opvangorganisatie niets te vrezen als zij de verkeerde gegevens gebruiken. Zij zijn immers niet verantwoordelijk.

Voor de burger is de eerste situatie doenlijker: er zijn geen consequenties als hij de factuur niet controleert en hij hoeft niet bang te zijn voor terugvorderingen als de gegevens die andere instanties doorgaven toch niet klopten. Deze situatie neemt echter ook alle verantwoordelijkheid weg bij de burger en het is de vraag of dat gewenst is. Zoals beschreven staat in het WRR rapport: 'Een slim systeem ontslaat mensen niet van hun eigen

verantwoordelijkheid en neemt ook het stuur niet van ze over, maar zorgt wel voor voldoende kreukelzones en vangrails, zodat niet elke fout meteen noodlottig afloopt.'

Als de burger (deels) verantwoordelijk is voor het controleren van de factuur, is het daarom vooral belangrijk dat de consequenties van een fout (bijvoorbeeld: een keertje niet controleren of een fout in de factuur over het hoofd zien) proportioneel zijn en dat burgers die moeite hebben met het controleren van de factuur hier ondersteuning bij kunnen krijgen.

Hogere capaciteit kinderopvang

De maatregel heeft waarschijnlijk tot gevolg dat meer burgers kinderopvang af gaan nemen vanwege de onvoorwaardelijke gratis dagdelen. Een belangrijke randvoorwaarde is dat de capaciteit van de kinderopvang meestijgt, zodat er geen ellenlange wachtlijsten ontstaan.

Sommige burgers geven aan dat zij zorgen hebben over deze capaciteit. Zij staan erachter dat niet-werkende burgers ook gratis opvang af kunnen nemen, maar zijn bang dat hierdoor de wachtlijsten langer worden of dat de kwaliteit van de opvang achteruitgaat doordat groepen kinderen groter worden. Een enkele burger geeft aan meer opvang af te zullen nemen als deze maatregel er zou zijn.

Een maximumtarief voor de kinderopvang

Professionals geven aan dat de kosten voor de gratis opvang bij voorkeur gedekt worden door belastinggeld en niet door een verhoging van het uurtarief van de opvang. Om dit tegen te gaan, adviseren zij om een maximumtarief voor de kinderopvang in te stellen.

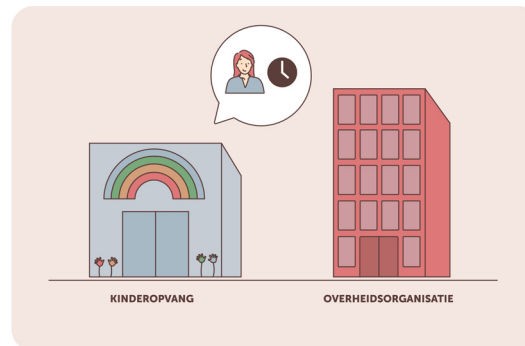
Opvang voor de ontwikkeling van kinderen

Sommige burgers geven aan dat kinderopvang goed kan zijn voor de ontwikkeling van kinderen. Hun gedachten over wat er goed is, verschillen van elkaar. De ene burger geeft aan dat het aantal gratis dagdelen niet aansluit bij zijn behoefte. Hij geeft aan dat het goed is om een kind in de ‘vormende’ jaren van 0-4 jaar thuis te houden en ziet vooral waarde in de buitenschoolse opvang. De andere burger geeft aan dat het goed is als kinderen af en toe naar de opvang gaan en ziet juist de periode van 0-4 jaar als belangrijke periode waarin kinderen op de opvang kunnen leren om met andere kinderen om te gaan. De BSO wordt als minder noodzakelijk gezien. Daarnaast vraagt deze burger zich af of je burgers met gratis dagdelen niet stimuleert om kinderen te veel naar de opvang te sturen. Vier dagdelen ervaart de burger als erg vaak voor jonge kinderen.

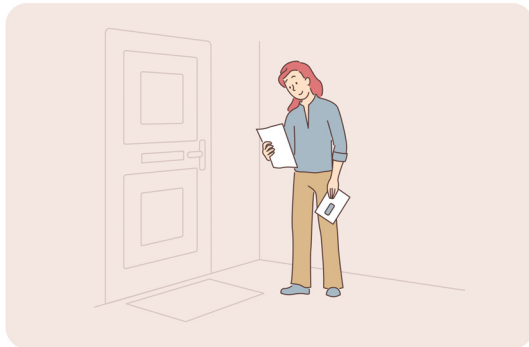
BURGERREIS



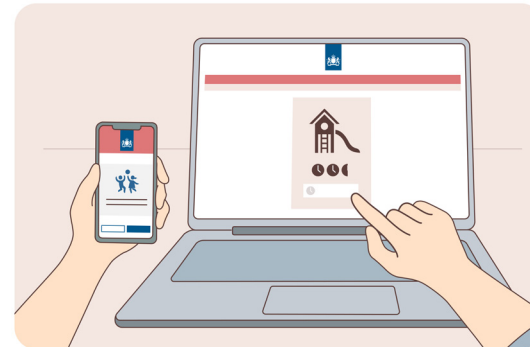
Stap 1: de burger vraagt kinderopvang aan.



Stap 2: De opvangorganisatie geeft een seintje aan de overheidsorganisatie dat de burger opvang heeft aangevraagd en wat de opvanggegevens zijn.



Stap 3: De burger ontvangt een bevestiging en een informatiefolder van de overheidsorganisatie.



Stap 4: De burger logt in het digitale systeem van de overheidsorganisatie in en controleert de opvanggegevens.

Is dit maximaal het aantal gratis dagdelen? Dan is dit de laatste stap in de burgerreis.



Stap 5: Neemt de burger meer dan de gratis opvang af? Dan moet hij ook de inkomensgegevens controleren en van de minst werkende partner aangeven hoeveel uren hij/zij per maand werkt.



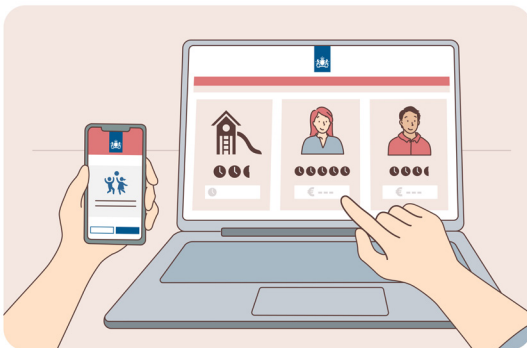
Stap 6: De burger krijgt een bevestiging van de aanvraag. Als een burger geen recht heeft op toeslag is dat in de meeste gevallen op dit moment duidelijk.



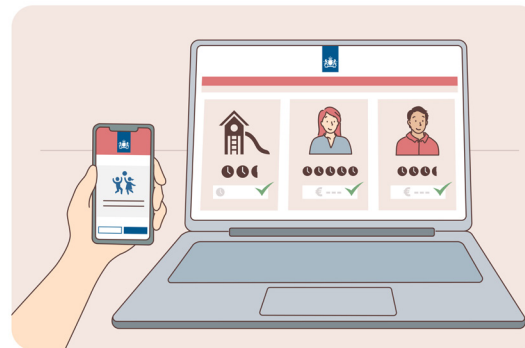
Stap 7: De kind(eren) gaan naar de opvang.



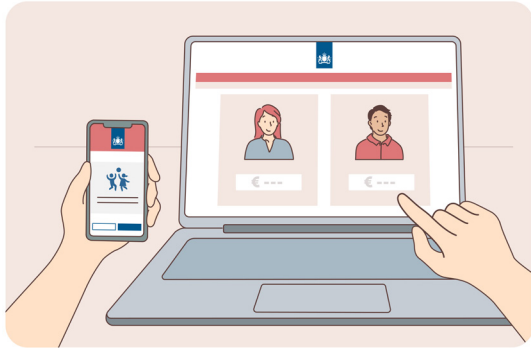
Stap 8: Aan het eind van iedere maand ontvangt de burger een factuur van de overheidsorganisatie.



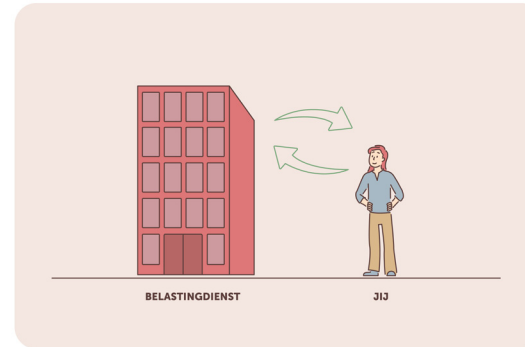
Stap 9: De burger controleert of het aantal opvanguren van die maand, het aantal gewerkte uren die maand en het huishoudinkomen nog klopt.



Stap 10: Als de gegevens kloppen, maakt de burger het bedrag over aan de overheidsorganisatie. Klopt er iets niet? Dan geeft hij/zij de wijziging binnen 30 dagen door.



Stap 11: De burger kan tussentijds het huishoudinkomen of het aantal werkuren aanpassen. Hij hoeft geen wijzigingen door te geven in het aantal opvanguren, kinderen, het tarief van de opvang en het soort opvang.



Stap 12: na de belastingaangifte volgt een definitieve berekening. De burger moet toeslag terugbetalen of krijgt nog toeslag van de Belastingdienst.

HOOFDSTUK 7.2

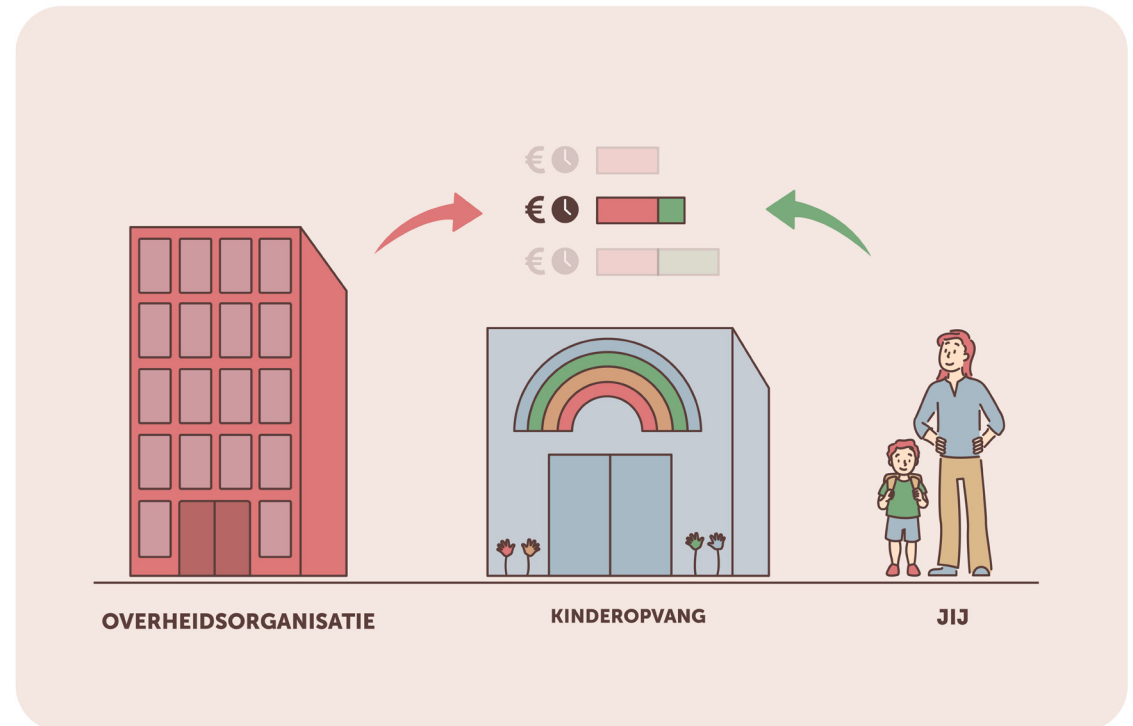
MAATREGEL

100% VERGOEDING VIA PUBLIEKE UITVOERDER

OMSCHRIJVING MAATREGEL

Wanneer burgers hun kinderen naar de opvang brengen, krijgen zij het uurtarief van de kinderopvang vergoed tot een maximaal tarief. Rekent de opvang een hoger tarief dan het tarief dat wordt vergoed, dan betaalt de burger alleen het bedrag dat boven dit maximale tarief ligt. Het maakt hiervoor niet uit hoe hoog zijn of haar inkomen is. De burger moet wel aan een aantal andere voorwaarden voldoen om deze vergoeding te krijgen. Of de uren worden vergoed en hoeveel uren worden vergoed, hangt af van de volgende grondslagen:

- De arbeidseis en het urencriterium
- Partnerschap
- Het soort opvang
- Het tarief van de opvang
- Het aantal uur opvang dat een burger afneemt
- Het aantal kinderen dat naar de opvang gaat



SAMENVATTING

- De overheidsorganisatie vult vooraf gegevens in voor burgers, maar burgers moeten maandelijks wel hun gegevens controleren. Sommige burgers vinden het fijn om zelf deze controle te houden, anderen vinden het gedoe en denken dat zij dit niet gaan doen.
- Professionals vinden dat de doenlijkheid verbetert, omdat burgers hun inkomen niet hoeven te schatten. Zij bereiken geen consensus over of de doenlijkheid van de maatregel in het algemeen verbetert of verslechtert.
- Ouders ervaren in veel gevallen **cognitieve schaarste** én schaarste in tijd. Het ondernemen van verschillende acties kan dus lastig zijn voor alle burgers die de toeslag ontvangen.
- De professionals vinden de stappen in de burgerreis onduidelijk. Het kan volgens hen lastig te begrijpen zijn dat inkomen geen, maar gewerkte uren wel een grondslag is. Dit komt ook naar voren in interviews met sommige burgers.
- Burgers verschillen van mening over of het eerlijk is dat inkomen niet, maar werkuren wel meetellen voor het bepalen van het recht op en de hoogte van de toeslag.
- Professionals denken dat het positief is dat burgers de toeslag niet vroegtijdig uit kunnen geven aan vaste lasten.
- Het aantal terugvorderingen zal dalen, omdat toetsingsinkomen geen grondslag meer is. Met name voor zelfstandigen en burgers met een flexibel inkomen is dit gunstig.

- Volgens de professionals wordt er nog steeds veel verwacht van kwetsbare groepen. Voor deze groepen is op reguliere basis actie ondernemen lastiger. Zij lopen daarom meer kans om wijzigingen verkeerd door te geven, met risico op terugvorderingen.

ACTIES

Tijdens de aanvraag

De overheidsorganisatie neemt het initiatief door de bekende gegevens van burgers vooraf in te vullen. Zij verwacht wel van burgers dat zij deze gegevens controleren. De professionals geven aan dat de doenlijkheid van sommige acties hetzelfde blijft vergeleken met het huidige systeem: complexiteit om een loonstrook te lezen en het aantal werkuren door te geven of een DigiD aan te vragen blijft bestaan. Een belangrijk verschil is dat burgers hun toetsingsinkomen niet meer hoeven in te schatten, aangezien de toeslag inkomensonafhankelijk is. Dit vergroot volgens professionals de doenlijkheid. Professionals bereiken echter geen consensus over of de maatregel de doenlijkheid in het algemeen verbetert of verslechtert.

Een ander verschil met het huidige systeem is dat burgers in de nieuwe burgerreis per maand het aantal werkuren van de minst werkende partner doorgeven. Zij hoeven niet meer zelf de vertaalslag te maken wanneer ze het aantal opvanguren

doorgeven. De onderzoekers denken dat dit begrijpelijker is dan het huidige systeem. Voor burgers met een flexibel contract of flexibele werktijden kan het echter lastig blijven om het aantal werkuren per maand in te schatten. Professionals beamen dit en geven daarnaast aan dat het automatisch invullen van de gemaakte uren vanuit de werkgever de doenlijkheid zou vergroten, omdat dit een actie bespaart voor de toeslaggerechtigde. Ook sommige burgers verwachten moeilijkheden bij het inschatten van hun werkuren. Niet iedereen heeft daar van tevoren een goed overzicht van. Een enkele zelfstandig ondernemer geeft aan dat het daarnaast ook niet helemaal duidelijk is welke uren je nu wel en welke uren je niet mee mag rekenen. Toch vinden de meeste burgers dat ze zelf hun werkuren door moeten geven, omdat zij hier zelf het beste inzicht in hebben. Een enkeling denkt dat het makkelijker is om aan het eind van de maand in te vullen hoeveel uur je gewerkt hebt (in plaats van het van tevoren te schatten). Hij geeft tegelijkertijd aan dat dit een hoop gedoe is om elke maand te moeten doen. Daarom is hij daar ook geen voorstander van.

Weerstand door verlies van autonomie

In de nieuwe maatregel ligt het initiatief voor de controle van de uren en de gegevens van burgers bij de overheidsorganisatie en niet bij de burger zelf. Burgers komen automatisch in het proces terecht als zij de stappen volgen die de overheidsorganisatie en de kinderopvang hen voorleggen. Burgers kunnen in de nieuwe maatregel dus niet zelf beslissen of zij toeslag willen ontvangen en ervaren in het proces na de aanvraag mogelijk minder controle en autonomie. Het proces gaat immers grotendeels buiten hen om. Dit

kan er volgens de onderzoekers voor zorgen dat burgers **weerstand tegen vrijheidsbeperking** ervaren.

Na de aanvraag

Burgers krijgen maandelijks een factuur in het digitale systeem. Zij moeten de gegevens op de factuur controleren en het bedrag overmaken.

Hieronder omschrijven we een aantal aspecten van de burgerreis na de aanvraag, die afwijken van de burgerreis in het huidige systeem.

Precieze urenfacturatie

In het nieuwe systeem gaan burgers maandelijks betalen voor de uren die zij afnemen. In het huidige systeem is dit niet altijd het geval. Sommige opvangorganisaties rekenen namelijk met een gemiddeld aantal uren per maand. Burgers die 48 weken per jaar 30 uur kinderopvang afnemen, betalen bijvoorbeeld maandelijks voor 27,69 uur opvang. Maandelijks de uren factureren die burgers daadwerkelijk afnemen, heeft voor- en nadelen:

Voordelen:

- Als burgers minder opvang afnemen, betalen zij ook minder. Wie een paar weken op vakantie gaat, heeft in diezelfde maand meer geld om uit te geven aan zijn vakantie.
- Als opvang tussentijds stopt, hoeven burgers geen extra kosten te betalen. Zij hebben immers precies betaald voor het aantal uren dat ze afnemen.

Nadelen:

- Het bedrag dat ouders maandelijks moeten betalen, kan wisselen. Hierdoor zijn de maandelijks opvanglasten mogelijk minder voorspelbaar. Sommige burgers geven aan dat zij het lastig vinden dat je iedere maand een ander bedrag moet betalen.
- Voor burgers die iedere week evenveel uren afnemen, is het precieze aantal uren waarschijnlijk minder makkelijk te controleren dan een gemiddeld aantal uren per maand. Een maand begint immers niet altijd op maandag noch eindigt deze op zondag. De onderzoekers geven aan dat het gemak waarmee ouders het precieze aantal uren per maand kunnen controleren waarschijnlijk valt of staat bij de weergave ervan op de factuur.

Maandelijks controle van facturatie

In dit onderzoek hebben we de burgerreis zo ingericht dat burgers maandelijks de factuur van de opvang moeten controleren. Ook deze proceskeuze heeft voor- en nadelen.

Voordelen:

- Burgers krijgen maandelijks een overzicht waarin ook het aantal uren staat dat zij die maand werkten. Dit overzicht werkt volgens de onderzoekers direct als herinnering dat zij deze gegevens moeten wijzigen als ze niet kloppen en het gaat tegelijkertijd **inertia** tegen.
- Het maandelijks moeten controleren van de factuur kan volgens de onderzoekers **gewoontegedrag** worden, waardoor

het minder moeite kost. Burgers moeten het gedrag dan wel lang genoeg volhouden om er een gewoonte van te maken.

Nadelen:

- Burgers kunnen de factuur betalen zonder hem goed te controleren, bijvoorbeeld omdat zij er vertrouwen in hebben dat de opvangorganisatie en overheidsorganisatie de gegevens op orde hebben. Vanuit de huidige praktijk blijkt echter dat de gegevens die opvangcentra doorgeven, kunnen afwijken van de werkelijke situatie. Burgers betalen hierdoor mogelijk meer of minder dan zij moeten betalen. De vraag wie er verantwoordelijk is voor de gevolgen van deze onjuiste informatie, is nog onbeantwoord. Als overheidsorganisatie wil je betrouwbaar zijn voor je burgers en voorkomen dat zij te veel of te weinig zelf betalen. In deze maatregel kan het volgens de onderzoekers ook een nadeel zijn als burgers veel vertrouwen in je hebben. Zij zullen dan namelijk minder de noodzaak voelen om zelf hun gegevens te controleren. Sommige burgers zijn **sceptisch** over of de gegevens die de overheidsorganisatie gebruikt kloppen als zij ze zelf niet meer doorgeven. Ze hebben er graag zicht op of het wel goed gaat en vertrouwen hier dus niet volledig op.
- Het controleren van de factuur kost burgers iedere maand moeite. Het is gedrag dat zij langdurig vol moeten houden. Burgers moeten hier voldoende tijd, cognitieve capaciteit en energie voor hebben én gemotiveerd zijn om de gegevens te controleren. De onderzoekers denken dat dit veel gevraagd is voor sommige burgers, met in het bijzonder burgers die

cognitieve schaarste ervaren. Alle geïnterviewde burgers verwachten echter dat zij de controle kunnen doen. Sommige burgers geven aan dat zij graag zelf invloed hebben op de gegevens die de overheidsorganisatie gebruikt en vinden de maandelijkse controle prettig. Andere burgers vinden het gedoe om elke maand de gegevens te controleren en zij verwachten daarom dat ze dit niet elke maand heel secuur of op tijd zullen doen. Een enkeling denkt dat het voor kan komen dat je de controle vergeet.

- Burgers met een vast aantal werkuren, die ook een vast aantal uren opvang afnemen, worden meer belast dan in het huidige systeem. Zij moeten nu maandelijks de gegevens controleren terwijl hun situatie stabiel is. Automatische incasso voor deze groep zou het voor hen een stuk doenlijker kunnen maken.

De meeste burgers hebben er geen problemen mee dat ze de factuur ontvangen van en het geld overmaken naar de overheidsorganisatie in plaats van naar de opvangorganisatie. Sommigen vinden het wel gek dat er een partij tussen zit.

BEGRIJPELIJKHEID

De professionals geven aan dat ze de stappen in de burgerreis onduidelijk vonden. Zij vragen zich af hoe de burger dit zal interpreteren. Daarnaast geven zij aan dat het mogelijk lastig te begrijpen is voor burgers dat inkomen geen rol speelt in de

hoogte van de toeslag, maar gewerkte uren wel. Een gebrek aan begrijpelijkheid zou volgens hen een effect kunnen hebben op de bereidbaarheid om acties te ondernemen, zoals het maandelijks checken van de factuur. Ten slotte voorzien zij onduidelijkheid wanneer iemand overuren maakt en twee loonstrookjes ontvangt. Wanneer dienen zij deze uren door te geven en binnen welke termijn?

De meeste burgers begrijpen de maatregel, maar onder sommigen bestaat wel verwarring over of je inkomen en werkuren nu wel of niet meetellen in het bepalen van de hoogte van de toeslag die je ontvangt. Daarnaast lijkt maar een enkeling uit de omschrijving te halen dat opvang (voor een groot deel) gratis wordt. Sommige anderen verwachten dat zij er misschien zelfs op achteruit gaan, doordat je maar tot een maximum uurtarief vergoed krijgt of doordat beiden een goed salaris hebben. Dat dit onderdelen van het huidige systeem zijn, en deze achteruitgang in de maatregel dus niet het geval is, begrijpt niet iedereen.

Voorspelbaarheid uitkomsten

De grondslag ‘toetsingsinkomen’ vervalt. Met het vervallen van deze grondslag wordt ook de grondslag ‘aantal kinderen’ eenvoudiger. De burger krijgt namelijk voor alle kinderen hetzelfde percentage vergoed. We weten vanuit het onderzoek echter niet hoe dit volgens professionals en burgers de voorspelbaarheid van de uitkomsten beïnvloedt.

Gevoel van rechtvaardigheid

Doordat toetsingsinkomen als grondslag verdwijnt, hangt de toeslag niet meer af van het inkomen van burgers. Het mechanisme dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, geldt dus niet meer. De toeslag blijft daarnaast alleen voor werkende ouders.

De maatregel kan een dubbelzijdig effect op de waargenomen eerlijkheid hebben. Enerzijds zorgt een hoger aantal gewerkte uren in deze maatregel voor meer kinderopvangtoeslag, wat een prikkel kan zijn om meer te werken. Anderzijds krijgen mensen met hogere inkomens de kinderopvang compleet vergoed, wat tot weerstand kan leiden bij mensen met lagere inkomens.

De meningen van burgers zijn verdeeld over of het eerlijker of oneerlijker is om toeslag niet van inkomen af te laten hangen. Aan de ene kant vinden burgers het eerlijk. Je werkt niet voor niets en doet ook iets voor het inkomen dat je krijgt. Aan de andere kant vinden burgers het oneerlijk, omdat je minder toeslag nodig hebt als je meer inkomen hebt.

Ook verschillen burgers van mening over of het wel of niet goed is dat je geen toeslag ontvangt als je niet werkt. Aan de ene kant vinden burgers het terecht dat ouders die niet werken, en dus zelf voor hun kinderen kunnen zorgen, geen toeslag ontvangen. Aan de andere kant vinden burgers het juist fijn als er vrijheid is om gebruik te maken van opvang, ook voor ouders die niet werken. Niet werken betekent namelijk niet per definitie dat je geen opvang

nodig hebt en altijd zelf voor je kinderen kunt zorgen (bijvoorbeeld: bij ziekte of wanneer een burger mantelzorger is).

Ten slotte vinden sommige burgers het oneerlijk dat je niet (altijd) het volledige uurtarief vergoed krijgt. Ze geven aan dat je niet altijd keuze hebt in tarieven voor de opvang die bij je in de buurt zit. In de Randstad zijn tarieven bijvoorbeeld hoger dan in andere, minder drukke regio's.

CONSEQUENTIES

Kans op (hoge) terugvorderingen

Vooraf ingevulde gegevens bij de aanvraag

De overheidsorganisatie vult bij de aanvraag vooraf gegevens van de burger in. Het risico bestaat dat burgers de gemakkelijke weg kiezen en blindelings vertrouwen op gegevens die de overheidsorganisatie heeft ingevuld. Ook uit eerder onderzoek komt naar voren dat burgers bij de vooraf ingevulde aangifte vertrouwen op de gegevens die zijn ingevuld en daardoor minder krijgen dan waar ze recht op hebben [10]. Het gaat in deze maatregel om het aantal opvanguren, het tarief van de kinderopvang en het soort kinderopvang.

Geeft de opvangorganisatie een te laag aantal uren door? Dan kan de burger in een later stadium te maken krijgen met terugvorderingen als dit alsnog wordt achterhaald. Bij een te hoog

aantal uren betaalt de burger mogelijk meer eigen bijdrage dan nodig (alleen in het geval dat het uurtarief boven het maximale tarief uitkomt). Als de opvangorganisatie een te hoog tarief doorgeeft, betaalt de burger meer dan hij zou moeten betalen. Ook dit is alleen het geval wanneer het tarief boven het maximale tarief uitkomt dat de overheid vergoedt. Als de opvangorganisatie een te laag tarief doorgeeft, kan het zijn dat de burger meer eigen bijdrage zou moeten betalen dan hij heeft gedaan en hij op die manier schuld opbouwt.

Automatische wijzigingen

In het huidige stelsel ontstaat 25% van de terugvorderingen doordat burgers een verkeerd aantal opvanguren doorgaven. Gemiddeld gaat dit om terugvorderingen van ongeveer duizend euro. In de nieuwe maatregel geeft de kinderopvangorganisatie automatisch wijzigingen door in opvanguren, het aantal kinderen dat naar de opvang gaat en tarieven van de opvang. Het risico dat burgers toeslag ontvangen voor een hoger aantal uur dan dat zij daadwerkelijk afnemen, daalt dus, mits de uren die de opvangorganisatie doorgeeft kloppen of burgers de gegevens goed controleren.

De meeste burgers vinden het positief dat je minder wijzigingen door hoeft te geven in deze maatregel. Ze vinden het makkelijk dat de opvangorganisatie dit voor een deel van je overneemt. Sommige burgers zijn **sceptisch** over of de gegevens die worden doorgegeven kloppen. Zij geven de wijzigingen liever zelf door of willen deze gegevens controleren.

Burgers met recht op toeslag

De maatregel lost volgens professionals het probleem niet op dat er veel van de kwetsbare doelgroep (mensen met een licht-verstandelijke beperking, laaggeletterden, mensen in een inburgeringstraject, mensen in een stressvolle situatie zoals scheiding) wordt verwacht. Zij moeten nog steeds verschillende acties ondernemen en met deze maatregel ook op reguliere basis. Zij lopen meer kans om wijzigingen verkeerd door te geven, waardoor zij het risico lopen om in een terugvorderingstraject te belanden.

De professionals denken dat het aantal terugvorderingen zal dalen nu de grondslag toetsingsinkomen vervalst. Dit heeft als gevolg dat er minder grote wijzigingen zijn in het recht op of de hoogte van kinderopvangtoeslag. Ook zien professionals het als positief dat burgers de kinderopvangtoeslag niet vroegtijdig uit kunnen geven aan andere vaste lasten.

De maatregel is volgens professionals in het bijzonder positief voor zzp'ers en zelfstandigen. Zij kunnen bij minder inkomsten hetzelfde aantal uur werken en investeren in hun onderneming, zonder gekort te worden op kinderopvangtoeslag.

Tot slot betalen burgers het bedrag aan de overheidsorganisatie in plaats van aan de opvangorganisatie. De overheidsorganisatie merkt het dus ook als burgers hun rekening niet betalen en een betalingsachterstand oplopen. Hier is nog geen proces voor bedacht.

Burgers zonder recht op toeslag

Als het systeem goed werkt, wordt direct in of na de eerste maand opgemerkt als burgers geen recht hebben op toeslag. De kans is dus kleiner dan in het huidige stelsel dat burgers die bijvoorbeeld niet werken maanden toeslag ontvangen, terwijl zij hier geen recht op hebben en zo schuld opbouwen. Burgers kunnen wel actief frauderen door aan te geven dat zij ondernemer zijn en uren werken, terwijl dit niet zo is.

Kans op niet-gebruik

Het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag is in het huidige stelsel lastig te meten. Het wordt geschat op maximaal 4-5%. Met de nieuwe maatregel zal het niet-gebruik nagenoeg nihil worden, omdat burgers bij de aanvraag automatisch in het proces belanden. Dit kan echter betekenen dat het nog steeds rond dit percentage blijft, omdat onduidelijk is of het voor deze 4-5% daadwerkelijk om niet-gebruik gaat.

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN***Snelle facturatie en verwerking***

Burgers krijgen nu aan het eind van de maand de factuur van de opvang. Ook in het nieuwe systeem is het essentieel dat dit proces snel verloopt. Wanneer de facturatie te lang op zich laat wachten, is het lastiger voor burgers om de gegevens te controleren. Zij weten dan waarschijnlijk niet meer precies wanneer hun kind wel of niet naar de opvang is geweest. Bovendien is er een nieuwe maand

bezig met nieuwe opvanguren die de burger kan verwarren met de maand waar de factuur over gaat. Een enkele burger verwacht dat het al lastig is om terug te halen hoeveel opvanguren hij vier weken geleden afnam.

Weergave van factuur & indeling systeem

De begrijpelijkheid van de maatregel hangt waarschijnlijk sterk af van hoe de informatie in het systeem en op de factuur wordt weergegeven. De onderzoekers raden het volgende aan:

- Knip de informatie op in stappen. Laat burgers eerst het aantal opvanguren controleren en vervolgens het aantal werkuren.
- Ondersteun de informatie waar mogelijk visueel. Het is waarschijnlijk makkelijker voor burgers om opvanguren te controleren in een kalenderweergave dan in een lijst.
- Faciliteer laagdrempelige hulp wanneer burgers het lastig vinden om het aantal werkuren te schatten. Plaats bijvoorbeeld een knop bij het aantal werkuren met 'ik heb hulp nodig' waar burgers op kunnen klikken om gebeld te worden. Plaats daarnaast vraagtekentjes waar burgers op kunnen klikken als zij verduidelijking willen.

Aantal systemen

Burgers hebben minimaal te maken met twee verschillende organisaties en systemen: dat van de overheidsorganisatie en dat van de opvangorganisatie. Sommige opvangorganisaties hebben op dit moment een eigen digitaal systeem waarin zij berichten plaatsen, het aantal uren dat burgers afnemen aangeven en waarin

burgers afmeldingen door kunnen geven of extra aanvragen voor uren kunnen doen. Wanneer dit systeem blijft bestaan, krijgen ouders met twee verschillende systemen te maken. Dit kan verwarrend zijn. De onderzoekers raden daarom aan om deze systemen zoveel mogelijk te integreren wanneer deze maatregel ingezet wordt.

Verantwoordelijkheid

Het is nog niet besloten wie er verantwoordelijk is in de situatie dat de overheids- of opvangorganisatie verkeerde informatie gebruikt om de factuur te maken en de burger deze factuur niet controleert. Wanneer de overheidsorganisatie en de opvangorganisatie verantwoordelijk zijn, heeft de burger niets te vrezen als hij de factuur niet controleert. Hij is immers niet verantwoordelijk. Andersom geldt: wanneer de burger verantwoordelijk is, hebben de overheidsorganisatie en de opvangorganisatie niets te vrezen als zij de verkeerde gegevens gebruiken. Zij zijn immers niet verantwoordelijk.

Voor de burger is de eerste situatie doenlijker: er zijn geen consequenties als hij de factuur niet controleert en hij hoeft niet bang te zijn voor terugvorderingen als de gegevens die andere instanties doorgaven toch niet klopten. Deze situatie neemt echter ook alle verantwoordelijkheid weg bij de burger en het is de vraag of dat gewenst is. Zoals beschreven staat in het WRR-rapport [1]: 'Een slim systeem ontslaat mensen niet van hun eigen verantwoordelijkheid en neemt ook het stuur niet van ze over, maar zorgt wel voor voldoende kreukelzones en vangrails, zodat niet elke fout meteen noodlottig afloopt.'

Als de burger (deels) verantwoordelijk is voor het controleren van de factuur, is het daarom vooral belangrijk dat de consequenties van een fout (bijvoorbeeld: een keertje niet controleren, of een fout in de factuur over het hoofd zien) proportioneel zijn en dat burgers die moeite hebben met het controleren van de factuur hier ondersteuning bij kunnen krijgen.

Duidelijkheid

Professionals geven aan dat het belangrijk is om zeer duidelijk te maken wat de consequenties zijn als burgers geen wijzigingen doorgeven. Daarnaast denken zij dat het wenselijk is als de overheidsorganisatie herinneringen stuurt om wijzigingen door te geven.

Daarnaast geven ze aan dat heldere communicatie in het algemeen belangrijk is, bijvoorbeeld over de verwachtingen vanuit de kinderopvangorganisaties en de overheidsorganisatie over de maandelijkse controle van de factuur. Ook geven ze aan dat het eenvoudig moet zijn voor burgers om hun gegevens te controleren, wijzigingen door te geven en de factuur te betalen.

Voorlichting voor burgers met flexibele arbeidscontracten

Burgers met flexibele arbeidsuren hebben mogelijk moeite met het goed inschatten en doorgeven van hun werkuren. Professionals raden daarom aan om voorlichting te bieden aan werknemers in sectoren met flexibele arbeidscontracten, zoals de logistieke sector en de schoonmaaksector. Hoe kunnen zij aanspraak maken op de toeslag en hoe kunnen zij de juiste gegevens rondom hun werkuren doorgeven?

Daarnaast denken professionals dat het waardevol is wanneer de overheidsorganisatie grote veranderingen in het aantal gewerkte uren kan signaleren, zodat zij vroegtijdig in kan grijpen wanneer de burger geen wijzigingen in het aantal werkuren doorgeeft.

Transitie voor afbouwen toeslag in geval van baanverlies

In het huidige systeem hebben burgers nog drie maanden recht op toeslag wanneer zij hun baan verliezen. De professionals waken er bij deze maatregel voor dat de kinderopvang compleet stopt als iemand zijn baan verliest. Dit vermoeilijkt de weg naar een nieuwe baan. Zij raden daarom aan om deze transitieregeling ook in te stellen voor deze maatregel.

Regeling voor alleenstaande ouders die gaan samenwonen

Wanneer een alleenstaande ouder gaat samenwonen met iemand die niet of weinig werkt, vervalt het recht op kinderopvangtoeslag terwijl dit misschien niet wenselijk is. Er wordt dan van de nieuwe partner verwacht dat deze op het kind past, terwijl de ouder van het kind dit misschien liever niet wil. Professionals raden daarom aan om een regeling te treffen in deze situatie.

Een vast contactpunt voor vragen en ondersteuning

Professionals zien een vast contactpunt waar burgers terecht kunnen met vragen over de kinderopvangtoeslag ook als randvoorwaarde. Dit contactpunt moet ondersteuning bieden bij

het aanvragen van de kinderopvangtoeslag en goede inhoudelijke kennis hebben over de toeslag en het systeem. Op dit moment is hier de belastingtelefoon voor, maar deze voldoet onvoldoende aan deze behoefte.

Arbeidseis of niet

Het is bij deze maatregel een mogelijkheid om ook de arbeidseis te laten vervallen. Het laten vervallen van de arbeidseis heeft volgens de onderzoekers waarschijnlijk grote gevolgen voor de doenlijkheid. Alle wijzigingen worden dan automatisch doorgevoerd en burgers hoeven maandelijks alleen het aantal opvanguren te controleren.

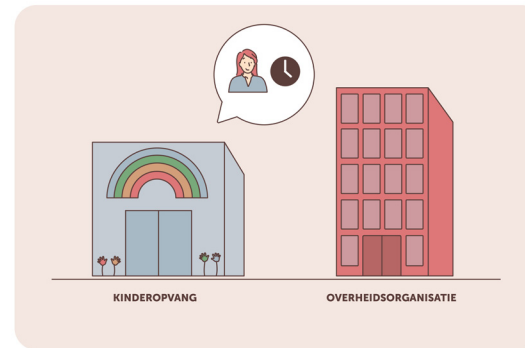
Dit zou echter ook als consequentie hebben dat burgers die niet werken toeslag kunnen ontvangen. In deze specifieke groep ervaart naar verwachting een groot percentage burgers **cognitieve schaarste** door een laag inkomen. Het maandelijks controleren van hun opvanguren kan lastig voor hen zijn. Ook is het bij deze groep waarschijnlijk belangrijk dat zij goed begrijpen dat ze een eigen bijdrage moeten betalen. Wanneer dit niet duidelijk is, lopen ze het risico om schulden op te bouwen.

Daarnaast kan het van invloed zijn op de waargenomen rechtvaardigheid wanneer burgers die niet werken ook recht hebben op toeslag.

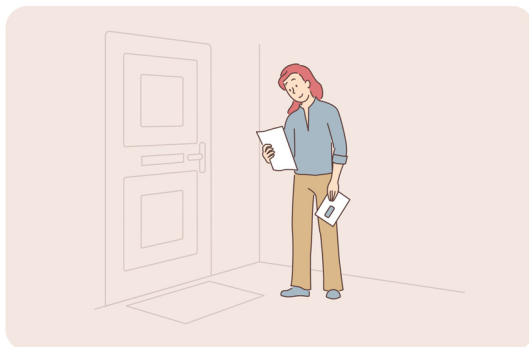
BURGERREIS



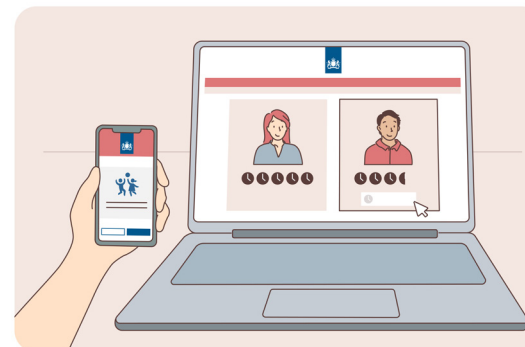
Stap 1: De burger vraagt kinderopvang aan.



Stap 2: De opvangorganisatie geeft een seintje aan de overheidsorganisatie dat de burger opvang heeft aangevraagd en wat de opvanggegevens zijn.



Stap 3: De burger ontvangt een bevestiging van de overheidsorganisatie.



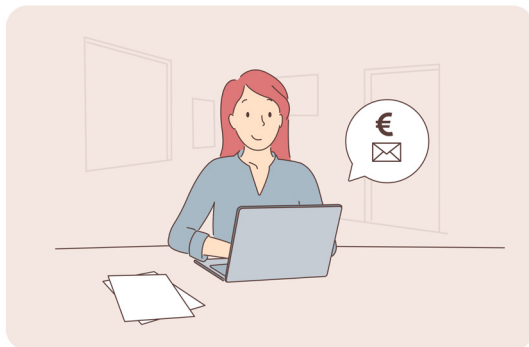
Stap 4: De burger logt in het digitale systeem van de overheidsorganisatie in en controleert de opvanggegevens. Ook geeft hij van de minst werkende partner aan hoeveel uren hij/zij per maand werkt.



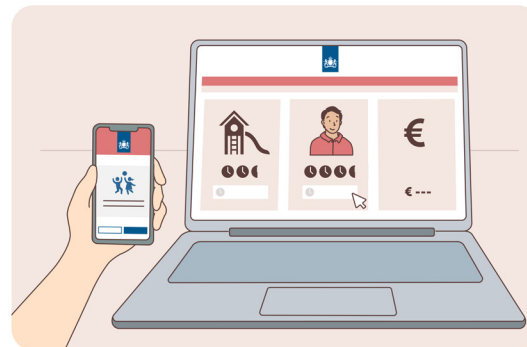
Stap 5: De burger krijgt een bevestiging van de aanvraag. Als een burger geen recht heeft op toeslag is dat in de meeste gevallen op dit moment duidelijk.



Stap 6: De kind(eren) gaan naar de opvang.



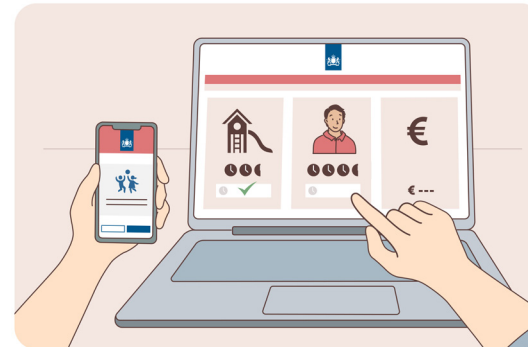
Stap 7: Aan het eind van iedere maand ontvangt de burger een factuur van de overheidsorganisatie.



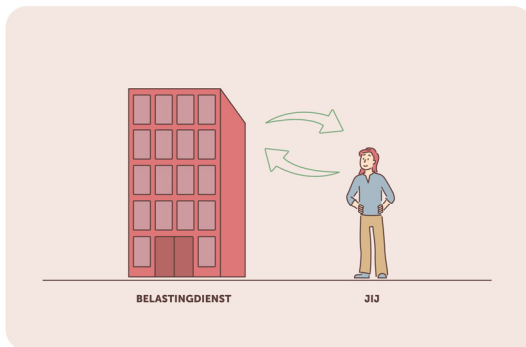
Stap 8: De burger controleert het aantal opvanguren en het aantal gewerkte uren van die maand.



Stap 9: als de gegevens kloppen, maakt de burger het bedrag over aan de overheidsorganisatie. Klopt er iets niet? Dan geeft hij de wijziging binnen 30 dagen door.



Stap 10: De burger kan tussentijds het aantal werkuren aanpassen. Hij hoeven geen wijzigingen door te geven in het aantal opvanguren, kinderen, het tarief van de opvang en het soort opvang.



Stap 11: na de belastingaangifte volgt een definitieve berekening. De burger moet toeslag terugbetalen of krijgt nog toeslag van de Belastingdienst. Dit hangt niet af van het inkomen.

HOOFDSTUK 7.3

MAATREGEL

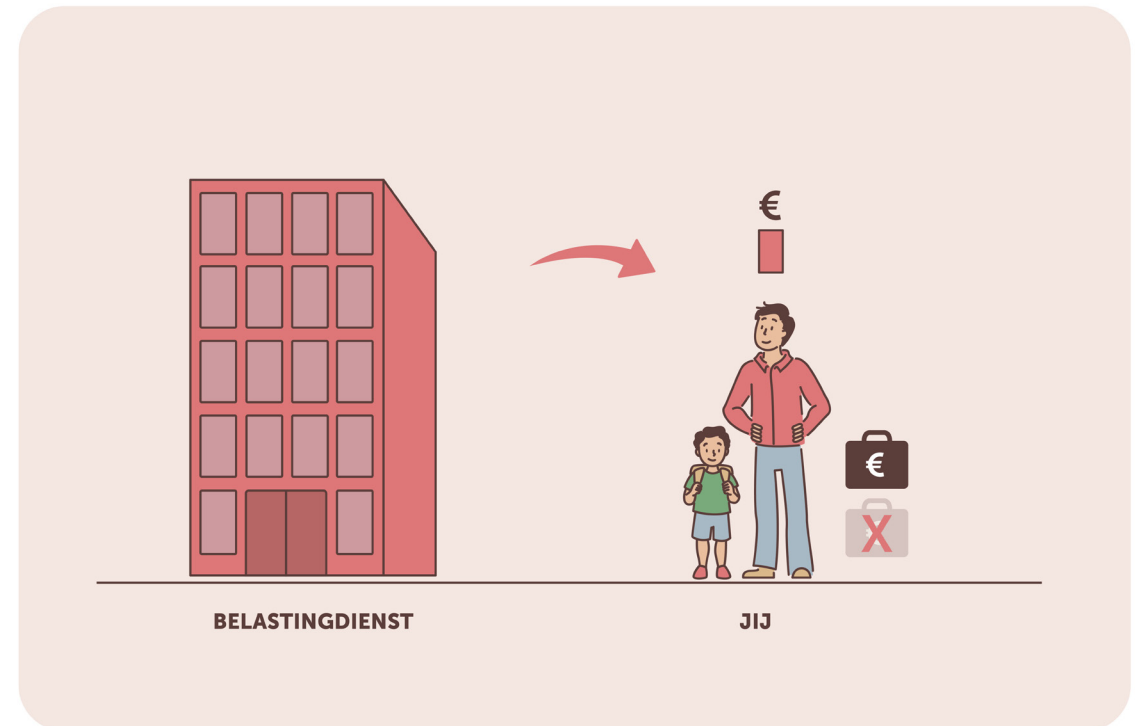
VERSOEPELEN GRONDSLAGEN

OMSCHRIJVING MAATREGEL

Het huidige stelsel blijft zoals het is, maar de hoeveelheid toeslag die burgers ontvangen hangt niet meer af van of zij werken en het aantal uren dat zij werken. Ook burgers die niet werken kunnen kinderopvangtoeslag krijgen.

Hoeveel kinderopvangtoeslag een burger ontvangt, hangt af van het volgende:

- Het (gezamenlijk) toetsingsinkomen
- Partnerschap
- Het soort opvang
- Het tarief van de opvang
- Het aantal uren opvang dat een burger afneemt
- Het aantal kinderen dat naar de opvang gaan



SAMENVATTING

- Professionals geven aan dat de doenlijkheid en begrijpelijkheid voor deze maatregel vrijwel gelijk blijven. Zij zien het doorgeven en wijzigen van het toetsingsinkomen als het grootste probleem. Ook sommige burgers geven aan dat ze het lastig vinden om hun inkomen te schatten.
- De groepen die het minst kundig zijn om wijzigingen door te geven, worden hierin niet ontlast, wat volgens professionals een groot gemis van de maatregel is.
- Ouders ervaren in veel gevallen **cognitieve schaarste** én schaarste in tijd. Het ondernemen van verschillende acties kan dus lastig zijn voor alle burgers die de toeslag ontvangen.
- Aan de ene kant wordt de maatregel eerlijker volgens professionals en sommige burgers, omdat burgers die nu niet werken maar wel bijdragen aan de maatschappij met deze maatregel wel kinderopvangtoeslag kunnen ontvangen (bijvoorbeeld mantelzorgers). Aan de andere kant kan de maatregel oneerlijker worden volgens professionals en sommige burgers. Ook ouders die ‘niets doen’ hebben in deze maatregel recht op toeslag.
- De maatregel is voordelig voor burgers die werkloos worden en burgers met een flexibel contract.
- Professionals zien nauwelijks de meerwaarde, omdat volgens hen het toetsingsinkomen voor de grootste problemen zorgt bij kwetsbare groepen en burgers met een flexibel inkomen.

- Door het laten vervallen van de arbeidseis, maak je de toeslag toegankelijk voor een groep die mogelijk juist moeite heeft met het begrijpen van de eigen bijdrage en het inschatten van het toetsingsinkomen. Hierdoor loopt een zeer kwetsbare groep kans op schulden.

ACTIES

Tijdens de aanvraag

De aanvraag van de toeslag blijft nagenoeg hetzelfde als nu. Burgers hoeven alleen bij het aantal uren kinderopvang dat zij doorgeven geen rekening meer te houden met het aantal uren dat zij werken. Hierdoor hoeven zij deze vertaalslag niet te maken. De meeste burgers staan dan ook positief tegenover de maatregel, omdat het een stap minder is in de aanvraag. Een enkeling geeft aan dat het in het huidige systeem de eerste keer lastig is als zzp'er: sommige uren mag je wel en andere mag je niet meerekenen. Dat wordt in deze maatregel makkelijker.

Professionals geven aan dat de doenlijkheid voor deze maatregel vrijwel gelijk blijft met het huidige stelsel. Zij zien het inschatten van het toetsingsinkomen en het doorgeven van wijzigingen in het toetsingsinkomen als de belangrijkste problemen. Burgers die volgens hen het minst kundig zijn om dit te doen, worden hierin niet ontlast (denk aan laaggeletterden, dak- en thuislozen of mensen met een migratieachtergrond). Dit is volgens de professionals een groot gemis van de maatregel. Er valt volgens hen

winst te behalen in het wegnemen van de verantwoordelijkheden bij deze kwetsbare groepen.

Na de aanvraag

Het proces na de aanvraag blijft hetzelfde als nu, op één verschil na: burgers hoeven geen wijzigingen meer door te geven wanneer het aantal uren dat zij werken wijzigt. Zij moeten echter nog steeds wijzigingen doorgeven in hun toetsingsinkomen, het aantal opvanguren, het tarief van de opvang, het soort opvang en het aantal kinderen dat naar de opvang gaat.

De meeste burgers vinden het logisch dat ze wijzigingen zelf moeten doorgeven; zij zijn de eersten en soms enigen die van de wijziging weten. Ze verwachten de gegevens en eventuele wijzigingen makkelijk door te kunnen geven. Een enkeling geeft aan dat het niet moeilijk is, maar dat het vooral veel stappen zijn. Alleen het schatten van het (gezamenlijke) inkomen vinden sommige burgers lastig. Ook eraan denken dat je een wijziging moet doorgeven wordt door sommigen als een drempel genoemd. Een enkeling geeft aan dat het makkelijker zou zijn als de kinderopvang wijzigingen in de opvanguren voor je doorgeeft.

BEGRIJPELIJKHEID

De meeste burgers begrijpen de maatregel goed en kunnen deze juist omschrijven. De begrijpelijkheid van deze maatregel verschilt volgens professionals echter niet van de begrijpelijkheid van het

huidige systeem, vanwege de minimale verandering. Voor een kwetsbare groep die nu ook recht heeft op toeslag (bijvoorbeeld mensen met een bijstandsuitkering) kan de informatie omtrent de eigen bijdrage bovendien complex zijn.

Voorspelbaarheid uitkomsten

De uitkomst van de maatregel wordt voorspelbaarder voor burgers die flexibele uren werken of burgers die gedurende het jaar meer of minder gaan werken. Dit komt doordat de arbeidseis met het uren criterium vervalt. De overige grondslagen blijven echter bestaan, dus voor burgers die een vast aantal uren werken, zal deze maatregel niet voorspelbaarder zijn dan het huidige systeem.

Gevoel van rechtvaardigheid

Het mechanisme op basis waarvan de hoogte van de kinderopvangtoeslag bepaald wordt, blijft gelijk in de maatregel: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Ouders die geen werk hebben, krijgen in de maatregel echter ook recht op toeslag. Volgens professionals kan de maatregel als eerlijker worden waargenomen dan het huidige systeem, omdat burgers die niet officieel werken maar wel bijdragen aan de maatschappij (bijvoorbeeld mantelzorgers) nu wel kinderopvangtoeslag kunnen ontvangen. Zij denken ook dat werkende burgers het oneerlijk kunnen vinden dat niet-werkende burgers ook de mogelijkheid hebben om kinderopvangtoeslag te ontvangen.

Sommige burgers vinden het goed dat er meer vrijheid komt voor mensen die niet werken. Een enkeling ziet ook de voordelen

die kinderopvang heeft voor kinderen als een belangrijk positief argument voor deze maatregel. Toch twijfelen sommigen wel over de eerlijkheid. Zou de overheid moeten betalen voor opvang als je niet werkt? Ze geven aan dat dat ook afhangt van wat je in die tijd doet. Voor het zoeken naar een baan, mantelzorgen of als je zelf de kinderen niet kunt verzorgen vanwege ziekte zouden mensen ook toeslag moeten kunnen ontvangen. Voor 'luiere' echter niet. Sommige burgers zijn bang dat de regeling op die manier misbruikt zal worden.

CONSEQUENTIES

Kans op (hoge) terugvorderingen

Met het vervallen van de arbeidseis verdwijnt er een grondslag die in 2018 verantwoordelijk was voor 5% van het aantal terugvorderingen. Het ging om hoge terugvorderingen van gemiddeld €1900,- [3]. De maatregel zorgt echter volgens professionals voor geen bijzondere veranderingen in de prevalentie van het probleem dat wijzigingen niet of verkeerd doorgegeven worden. Men moet immers vrijwel dezelfde gegevens doorgeven (behalve het aantal gewerkte uren). Naast wijzigingen in het toetsingsinkomen moeten burgers nog steeds wijzigingen doorgeven in het aantal opvanguren, het tarief van de opvang, het soort opvang en het aantal kinderen dat naar de opvang gaat. Dit zijn veel verschillende wijzigingen waar burgers aan moeten denken.

Bovendien krijgt een nieuwe groep burgers recht op kinderopvangtoeslag: burgers die geen officieel werk hebben. Hieronder beschrijven we de mogelijke gevolgen voor werkende en niet-werkende burgers.

Burgers die werken

Burgers die werken, hoeven nu geen rekening meer te houden met het aantal uren dat zij werken wanneer zij de aanvraag doen. Daarnaast hoeven zij geen wijzigingen meer door te geven wanneer het aantal uren dat zij werken verandert. Hiermee vervalt er een vertaalslag die ze moeten maken wanneer ze het aantal opvanguren doorgeven. Dit is volgens professionals voordelig voor burgers met een flexibel contract, omdat zij in periodes van weinig of geen werk wel kinderopvangtoeslag ontvangen. Ook voor burgers die voor een langere periode dan drie maanden werkloos raken, is de maatregel voordelig.

Burgers moeten echter nog steeds veel verschillende wijzigingen doorgeven, waaronder hun toetsingsinkomen. Hierdoor ontstaan volgens professionals de meeste problemen. Het toetsingsinkomen is een lastig begrip dat verschillende acties vraagt van burgers om uit te rekenen. Het opzoeken van gegevens en het invullen van de rekenhulp kost de burger (bij iedere wijziging in het inkomen) moeite en vraagt cognitieve capaciteit. Professionals geven aan dat het vooral voor personen met wisselende inkomens lastig blijft om te weten wat men moet doorgeven en om een goede schatting te maken. Dit verhoogt de kans op het doorgeven van verkeerde informatie. Deze maatregel ondervangt dit probleem niet.

Burgers vinden het logisch dat je teveel ontvangen toeslag terug moet betalen. Een enkeling geeft wel aan dat het fijn zou zijn hier al eerder bericht over te krijgen, bijvoorbeeld één keer per kwartaal in plaats van één keer per jaar als het bedrag al is opgelopen.

Burgers die (volgens officiële begrippen) werkloos zijn

Burgers die werkloos zijn, kunnen in de nieuwe maatregel ook kinderopvangtoeslag krijgen. In deze specifieke groep ervaart naar verwachting een groot percentage burgers **cognitieve schaarste** door een laag inkomen. Professionals denken dat voor deze kwetsbare groep burgers het risico ontstaat dat zij kinderopvangtoeslag ontvangen en deze, vanwege het krappe maandelijks budget, gebruiken om de vaste lasten te dekken. Zij verwachten dat deze groep hierdoor meer kans heeft op het ontwikkelen van schulden.

Daarnaast wordt ook van deze groep verwacht dat zij de verschillende wijzigingen doorgeven. Een gebeurtenis die bij deze groep voor problemen kan zorgen, is wanneer zij vanuit werkloosheid werk vinden en hun inkomen vervolgens stijgt. Een nieuwe baan zorgt echter ook voor veel nieuwe indrukken en kan spanning met zich meebrengen, waardoor burgers vergeten om wijzigingen door te geven in hun toetsingsinkomen. Dit kan voor hoge terugvorderingen zorgen.

Wanneer burgers met een laag inkomen en geen werk ook recht krijgen op toeslag, kan de nihilstelling bij hen voor zeer hoge terugvorderingen zorgen. Vanwege hun lage inkomen is er namelijk

een risico dat zij de toeslag gebruiken om andere vaste lasten te betalen of dat zij niet hun volledige eigen bijdrage aan de opvangorganisatie betalen. Hierdoor kan een zeer kwetsbare groep te maken krijgen met terugvorderingen van duizenden euro's.

Kans op niet-gebruik

Niet-gebruik van de KOT is vanwege verschillende factoren op dit moment lastig vast te stellen. Naar verwachting was dit in 2018 maximaal 4 à 5% [3]. In de nieuwe maatregel zal dit voor de burgers die nu recht hebben op KOT even hoog liggen als in het huidige systeem.

Burgers zonder werk kunnen in de nieuwe maatregel echter ook gebruikmaken van de KOT. Het gebruik van de KOT in het algemeen zal volgens professionals toenemen. Zij denken wel dat de stijging van het aantal aangevraagde toeslagen afvlakt, omdat burgers nog steeds een eigen bijdrage moeten betalen. Dit is voor burgers die niet werken en over het algemeen een lager inkomen hebben een drempel om veel uren opvang af te nemen.

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN

Ondersteuning van kwetsbare groepen

Zoals we aangaven, wordt de toeslag door het laten vallen van de arbeidseis ook toegankelijk voor een kwetsbare groep. Daarnaast hebben laaggeletterden, dak- en thuislozen en mensen met een migratieachtergrond mogelijk moeite om hun toetsingsinkomen

uit te rekenen en wijzigingen door te geven. Professionals geven daarom aan dat het noodzakelijk is om goede ondersteuning te bieden in het schatten van het inkomen en burgers er aan het eind van het jaar op te attenderen dat zij hun gegevens moeten controleren. Daarnaast denken zij dat het burgers met een wisselend inkomen kan helpen om hen maandelijks het inkomen te laten bevestigen.

Duidelijke communicatie over eigen bijdrage

Op dit moment is het voor burgers niet altijd duidelijk hoeveel toeslag zij gaan ontvangen en hoe hoog hun eigen bijdrage is. De eigen bijdrage kan voor burgers met een laag inkomen echter een onaangename verrassing zijn. Volgens professionals is het daarom belangrijk om de hoogte van de toeslag en de eigen bijdrage te communiceren voordat burgers de aanvraag bevestigen.

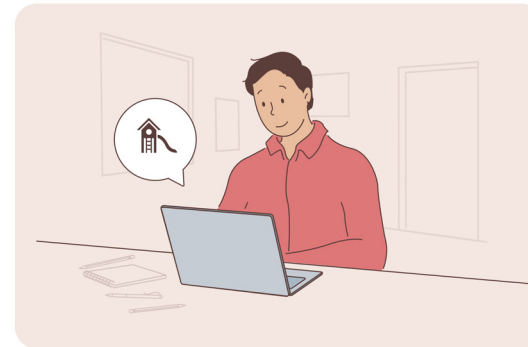
Goede afspraken met kinderopvangorganisaties

Professionals geven aan dat er een tendens is bij opvangorganisaties om een minimaal aantal opvanguren te hanteren. Dit zorgt volgens hen voor een te hoog toeslagbedrag en voor niet-gebruikte opvanguren. Zij kaarten aan dat het belangrijk is om hier afspraken over te maken met kinderopvangorganisaties.

Duidelijke communicatie

Communicatie vanuit de Belastingdienst dient in heldere taal geschreven te zijn, zodat iedereen dit kan begrijpen. Voor de groep die toegang krijgt tot kinderopvangtoeslag moet zeer duidelijk gecommuniceerd worden dat zij zelf wijzigingen door moeten geven en dat zij een eigen bijdrage moeten betalen.

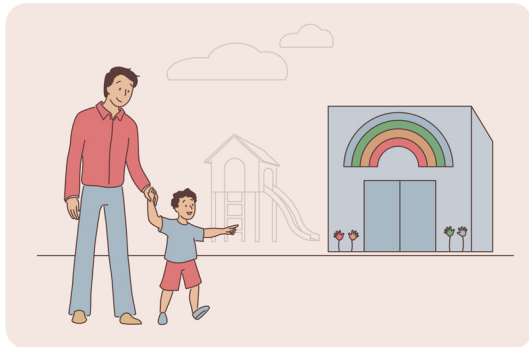
BURGERREIS



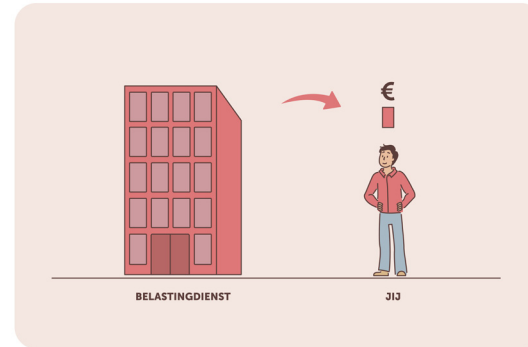
Stap 1: De burger vraagt kinderopvang aan.



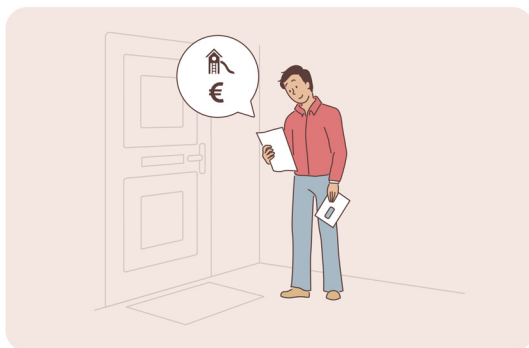
Stap 2: De burger vraagt toeslag aan op Mijn toeslagen en vult gegevens in waaronder het huishoudinkomen en het aantal opvanguren (rekening houdend met werkuren).



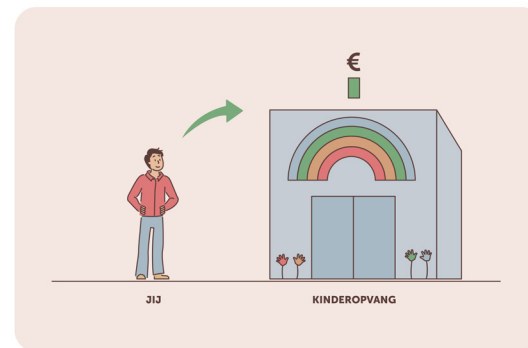
Stap 3: De kind(eren) gaan naar de opvang.



Stap 4: De burger ontvangt maandelijks toeslag van de Belastingdienst.



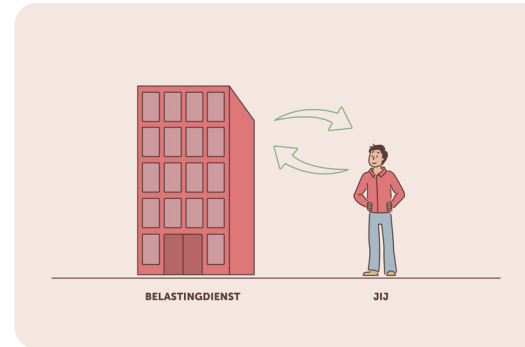
Stap 5: De burger ontvangt maandelijks de factuur van de opvangorganisatie.



Stap 6: De burger maakt het volledige bedrag over aan de opvangorganisatie.



Stap 7: Tussentijds moet de burger wijzigingen doorgeven in huishoudinkomen, partnerschap, opvanguren (rekening houdend met werkuren), opvangtarief en soort opvang.



Stap 8: na de belastingaangifte volgt een definitieve berekening. De burger moet toeslag terugbetalen of krijgt nog toeslag van de Belastingdienst.

HOOFDSTUK 8

COMBINATIE VAN TOESLAGEN



COMBINATIE VAN TOESLAGEN

In de vorige hoofdstukken gingen we in op maatregelen die specifiek gaan over een individuele toeslag. In dit hoofdstuk behandelen we drie maatregelen die betrekking hebben op meerdere toeslagen. Hierbij worden bijvoorbeeld verschillende toeslagen gecombineerd of wordt er een voorstel gedaan voor een geheel nieuw systeem.

HOOFDSTUK 8.1

MAATREGEL

INTEGRALE VEREENVOUDIGING VOOR BELASTINGEN EN TOESLAGEN

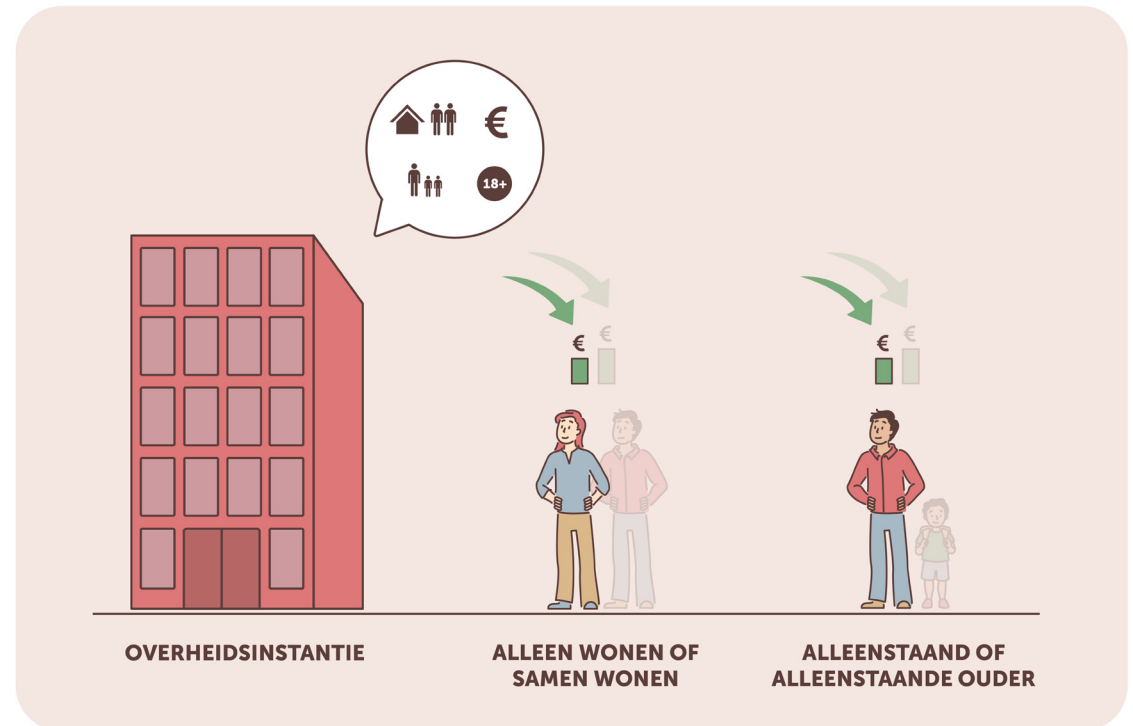
OMSCHRIJVING MAATREGEL

Alle huidige toeslagen, behalve de kinderopvangtoeslag, komen te vervallen. Daarvoor in de plaats komt er één basistoeslag die maandelijks per huishouden wordt uitgekeerd.

Hoeveel basistoeslag je krijgt, hangt af van:

- de samenstelling van je huishouden (alleenstaand of samen);
- het aantal kinderen dat op het adres woont;
- de leeftijd van alle personen in het huishouden.

Daarnaast wordt de inkomstenbelasting vereenvoudigd. Alle heffingskortingen en diverse aftrekposten worden afgeschaft.



SAMENVATTING

- Op het eerste gezicht lijkt deze maatregel volgens professionals overzichtelijk en vereist de maatregel minder actie(s) van burgers.
- Burgers hoeven tijdens de aanvraag maar een paar gegevens te controleren. Alle geïnterviewde burgers denken dat ze hun gegevens makkelijk kunnen controleren.
- De meeste burgers vinden het fijn dat ze zelf (bijna) geen wijzigingen door hoeven te geven. Ze zien dit als een vooruitgang.
- De aangifte voor de inkomstenbelasting wordt simpeler en door deze versimpeling is het straks voor een deel van de burgers niet meer nodig om een aangifte te doen.
- De meeste geïnterviewde burgers begrijpen de maatregel. Sommigen geven ook aan dat ze de maatregel een vereenvoudiging vinden en dat het duidelijker is dat je één toeslag krijgt.
- Wel geven professionals aan dat de samenstelling van het huishouden een aandachtspunt is.
- Een basistoelage waarbij geen rekening wordt gehouden met o.a. het inkomen en het vermogen van burgers gaat volgens professionals niet goed werken en kan als oneerlijk worden ervaren.
- De ene helft van de burgers vindt het een eerlijke maatregel en de andere helft vindt het niet helemaal eerlijk, omdat ze zich afvragen of iedereen wel een basistoelage nodig heeft.

- De basistoelage is afhankelijk van eenvoudige kenmerken en burgers krijgen een automatisch bericht als deze kenmerken wijzigen. De onderzoekers denken dat daardoor de kans op terugvorderingen sterk afneemt.
- Volgens professionals haalt deze maatregel inderdaad een belangrijke reden voor terugvorderingen weg, namelijk wisselingen in het inkomen.
- Het niet doorgeven van een scheiding kan wel voor terugvorderingen zorgen.
- Volgens de onderzoekers kan niet-gebruik voorkomen bij groepen die minder digitaal- of taalvaardig zijn en bij burgers die in het huidige systeem geen toeslag ontvangen.
- Aangezien er niet naar de huur wordt gekeken, ontvangen burgers met een hogere huur geen hogere basistoelage. Dit kan ervoor zorgen dat sommige burgers in de problemen komen met het betalen van hun woning.
- Ook is het volgens professionals onduidelijk voor burgers wat ze van de basistoelage moeten betalen en kunnen ze in de verleiding komen om de basistoelage (te) snel uit te geven.

ACTIES

Tijdens de aanvraag

Op het eerste gezicht lijkt deze maatregel volgens professionals overzichtelijk en vereist de maatregel minder actie(s) van burgers. Zo zou het voor burgers in loondienst zelfs kunnen betekenen dat

ze geen aangifte meer hoeven te doen, omdat de heffingskortingen en diverse aftrekposten worden afgeschaft.

Burgers ontvangen een brief waarin staat dat ze de basistoelage kunnen aanvragen. Vervolgens moeten ze eenmalig een aanvraag doen en hoeven ze slechts een paar gegevens te controleren (het adres, ingeschreven personen en of die personen inkomen hebben uit loon/winst of een uitkering). Alle geïnterviewde burgers denken dat ze deze gegevens makkelijk kunnen controleren.

Verder hoeven burgers slechts één aanvraag te doen voor de basistoelage in plaats van verschillende losse aanvragen voor diverse toeslagen (zoals in het huidige systeem). Daarnaast is de basistoelage onafhankelijk van het inkomen en wordt de toeslag door slechts een beperkt aantal kenmerken bepaald. De doenlijkheid van de aanvraag wordt daarmee naar verwachting verbeterd. Ook professionals geven aan dat deze maatregel minder actie(s) van burgers vereist.

Na de aanvraag

Als er iets wijzigt in de huishoudsamenstelling van burgers, dan krijgen zij daar automatisch bericht van. Alleen in het geval van een scheiding moeten burgers dit zelf doorgeven, omdat dit niet direct automatisch verwerkt wordt. Als burgers wachten totdat de wijziging automatisch verwerkt is, krijgen ze (tijdelijk) minder basistoelage dan waar ze recht op hebben. De meeste burgers vinden het fijn dat ze zelf (bijna) geen wijzigingen door hoeven te geven. Ze zien dit als een vooruitgang en geven aan dat het in

veel gevallen voorkomt dat mensenwijzigingen in hun situatie vergeten door te geven. Waarschijnlijk zorgt deze systematiek er dan ook voor dat problemen verminderd worden die ontstaan door **inertia** en **cognitieve schaarste**. Een enkeling geeft aan dat het een nadeel is, omdat automatische wijzigingen vertraagd worden doorgegeven. Zelf doorgeven heeft dan de voorkeur.

Daarnaast wordt de aangifte voor de inkomstenbelasting simpeler en door deze versimpeling is het straks voor een deel van de burgers niet meer nodig om een aangifte te doen. De meeste burgers vinden dat het doen van aangifte nu niet veel moeite kost. Verder vinden de meesten het een versimpeling dat de aftrekposten vervallen, maar tegelijkertijd vinden ze dit ook jammer, omdat het financieel voordelig kan zijn. Dit ‘nadeel’ wordt echter gecompenseerd door de basistoelage die ze krijgen.

BEGRIJPelijkheid

De meeste geïnterviewde burgers begrijpen de maatregel. Sommigen geven ook aan dat ze de maatregel een vereenvoudiging vinden en dat het duidelijker is dat je één toeslag krijgt. Volgens professionals lijkt de maatregel op het eerste gezicht ook overzichtelijk.

Wel geven professionals aan dat de samenstelling van het huishouden een aandachtspunt is. De basistoelage wordt o.a. vastgesteld aan de hand van je huishoudsamenstelling, net als

bij de bijstand. Burgers die een bijstandsuitkering ontvangen snappen vaak niet wat de samenstelling van hun huishouden is en deze onduidelijkheid leidt regelmatig bij de bijstand tot terugvorderingen. Tot slot voorzien professionals problemen met het uitkeren van de basistoelage aan het (hoofd van het) huishouden. De vraag is wie het bedrag dan ontvangt en wie er verantwoordelijk is.

Voorspelbaarheid uitkomsten

De (ervaren) voorspelbaarheid van de maatregel varieert. Sommige burgers geven aan dat ze bang zijn dat ze er financieel op achteruit gaan. Ze weten de hoogte van de toeslag niet, maar twijfelen of ze niet minder gaan krijgen. Een enkeling geeft aan dat deze maatregel meer zekerheid geeft; het is één toeslag waardoor je weet wat je elke maand ontvangt. Het is dus nog onduidelijk of bij deze maatregel het gevoel van onzekerheid afneemt.

Gevoel van rechtvaardigheid

Een basistoelage waarbij geen rekening wordt gehouden met o.a. het inkomen en het vermogen van burgers gaat volgens professionals niet goed werken. Er is volgens hen meer maatwerk nodig. De situaties van burgers zijn namelijk te verschillend. Zo kunnen bijvoorbeeld de hoogte van de huur, de zorgkosten en de hoogte van het inkomen sterk variëren en daar wordt in de basistoelage onvoldoende rekening mee gehouden. Dat kan als oneerlijk ervaren worden. Volgens de onderzoekers kan dit gevoel van oneerlijkheid weer zorgen voor weerstand tegen de regeling:

burgers kunnen **sceptisch** zijn over de werking en rechtvaardigheid van de maatregel.

Daarnaast vindt de ene helft van de burgers het een eerlijke maatregel, omdat de maatregel bijvoorbeeld zorgt voor meer gelijkheid. De andere helft vindt het niet helemaal eerlijk, omdat ze zich afvragen of iedereen wel een basistoelage nodig heeft. Zo geeft iemand aan dat burgers die de toeslag nodig hebben, wellicht minder zullen krijgen omdat iedereen (ook burgers die geen financiële ondersteuning nodig hebben) een basistoelage krijgt.

Tot slot geven professionals aan dat het vervallen van de aftrekposten ook als oneerlijk ervaren kan worden. Ze geven aan dat nog onduidelijk is of de basistoelage voor iedereen het wegvallen van de aftrekposten compenseert en hoe burgers hierop gaan reageren.

CONSEQUENTIES

Kans op (hoge) terugvorderingen

Doordat de basistoelage niet afhankelijk is van het inkomen en het vermogen, zullen er geen terugvorderingen ontstaan door veranderingen in het inkomen en vermogen van burgers. De basistoelage is slechts afhankelijk van eenvoudige kenmerken als leeftijd, aantal kinderen en huishoudsamenstelling. Burgers krijgen een automatisch bericht als deze kenmerken (in de

basisregistratie personen) wijzigen. Hierdoor hoeven burgers zelf minder wijzigingen door te geven en minder vaak actie te ondernemen. De onderzoekers denken dat daardoor de kans op terugvorderingen sterk afneemt. Volgens professionals haalt deze maatregel inderdaad een belangrijke reden voor terugvorderingen weg, namelijk wisselingen in het inkomen.

Het niet doorgeven van een scheiding kan wel voor terugvorderingen zorgen. Professionals geven aan dat burgers gedurende een scheiding andere dingen aan hun hoofd hebben en dat ze daardoor waarschijnlijk eerder vergeten de scheiding door te geven. **Cognitieve schaarste** kan er dus voor zorgen dat burgers niet (tijdig) hun scheiding doorgeven.

Kans op niet-gebruik

Aangezien de basistoelage een volledig nieuwe toeslag is, is het niet-gebruik op dit moment nog lastig in te schatten. Er zijn echter wel twee belangrijke aandachtspunten, namelijk dat de aanvraag digitaal is en het feit dat iedereen recht heeft op een basistoelage.

Digitale aanvraag

Aangezien burgers de basistoelage digitaal moeten aanvragen, kan er volgens de onderzoekers niet-gebruik voorkomen bij groepen die minder digitaal of taalvaardig zijn. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om laaggeletterden, dak- en thuislozen of mensen met een migratieachtergrond. Zij zijn mogelijk niet in staat om zelf digitaal de toeslag aan te vragen en hebben hier hulp bij nodig.

Iedereen heeft recht

Dat de basistoelage niet afhankelijk is van het inkomen, betekent dat mensen die nu geen toeslag ontvangen bij deze nieuwe maatregel wel een toeslag zullen gaan ontvangen (en tegelijkertijd meer belasting gaan betalen). Dit kan volgens de onderzoekers mogelijk niet-gebruik in de hand werken. Deze groep is namelijk niet gewend om een toeslag aan te vragen en te ontvangen. Hierdoor kan het voorkomen dat burgers aan alle voorwaarden voldoen, maar geen gebruik maken van de basistoelage. Oorzaken hiervan kunnen zijn dat ze algeheel onbekend zijn met toeslagen of zich niet bewust zijn van het feit dat ze recht hebben op de basistoelage. Het is echter de vraag in hoeverre dit probleem zich zal voordoen en hoe zelfredzaam deze nieuwe groep is. Vervolgonderzoek zal dat moeten uitwijzen.

Andere consequenties

Op andere plekken ontstaan er volgens professionals ook problemen. Zo hebben variabelen zoals de hoogte van de huur geen invloed op hoeveel basistoelage burgers krijgen. Aangezien er niet naar de huur wordt gekeken, ontvangen burgers met een hogere huur dus geen hogere basistoelage. Dit kan ervoor zorgen dat sommige burgers in de problemen komen met het betalen van hun woning. Hetzelfde geldt voor (stijgende) zorgkosten.

Ook is het volgens professionals onduidelijk voor burgers wat ze van de basistoelage moeten betalen (het bedrag is niet meer **gelabeld**) en kunnen ze in de verleiding komen om de basistoelage (te) snel uit te geven. Ze geven aan dat hierdoor schulden kunnen

ontstaan en dat het gehele bedrag in één keer ontvangen, in combinatie met de onduidelijkheid over de besteding van het bedrag, stress kan veroorzaken.

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN

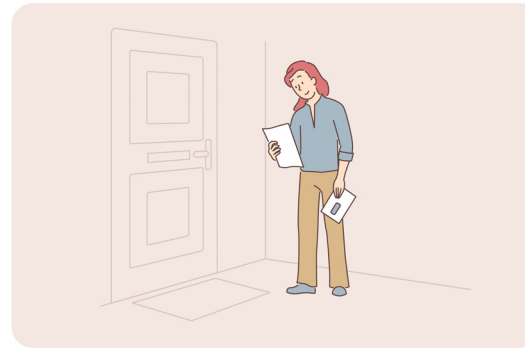
Directe verrekening

Professionals geven aan dat het goed zou zijn als burgers een deel van de basistoelage direct kunnen verrekenen met bijvoorbeeld hun huur. Zo zou een deel van het bedrag rechtstreeks naar de woningbouwcorporatie overgemaakt kunnen worden en een deel naar de zorgverzekeraar. Dit maakt volgens hen het inkomen overzichtelijker, vooral voor burgers die moeite hebben met rondkomen.

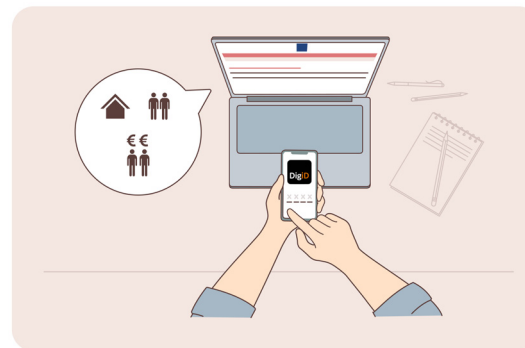
Inkomensafhankelijkheid

De inkomensafhankelijkheid van basistoelage is een belangrijk element. Het is echter volgens sommige geïnterviewde burgers en professionals wel de vraag of dat eerlijk is en of het bijvoorbeeld wel nodig is dat een huishouden met een hoog inkomen een basistoelage krijgt. Professionals geven daarom aan dat er in de maatregel toch iets van een inkomensafhankelijkheid moet worden opgenomen. Hoe dit precies moet worden vormgegeven, en of dit niet voor te veel complexiteit zorgt, moet nader worden onderzocht. Inkomensafhankelijkheid zorgt namelijk per definitie voor meer onzekerheid in het stelsel.

BURGERREIS



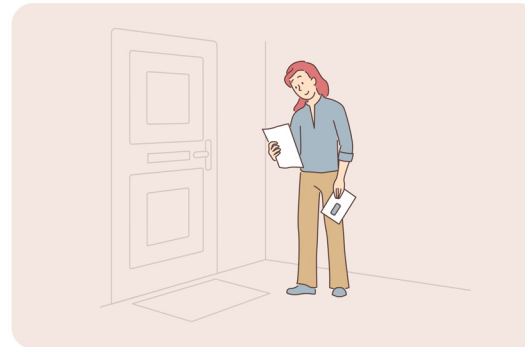
Stap 1: De burger ontvangt een brief waarin staat dat een basistoelage aangevraagd kan worden.



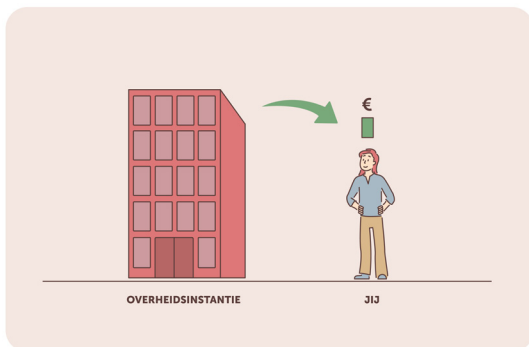
Stap 2: De burger gaat naar de website van de overheidsorganisatie en logt in en bevestigt of een aantal gegevens kloppen.



Stap 3: De burger geeft door op welk rekeningnummer het bedrag overgemaakt wordt.



Stap 4: De burger ontvangt een brief met daarin de bevestiging van de aanvraag.



Stap 5: De basistoelage wordt maandelijks naar het huishouden van de burger overgemaakt.



Stap 6: Als er iets wijzigt dat invloed heeft op de basistoelage, dan krijgt de burger hier automatisch bericht van. Alleen een scheiding moet de burger zelf doorgeven.



Stap 7: De burger doet aangifte inkomstenbelasting.

HOOFDSTUK 8.2

MAATREGEL

BASISBEHOEFTE TOESLAG

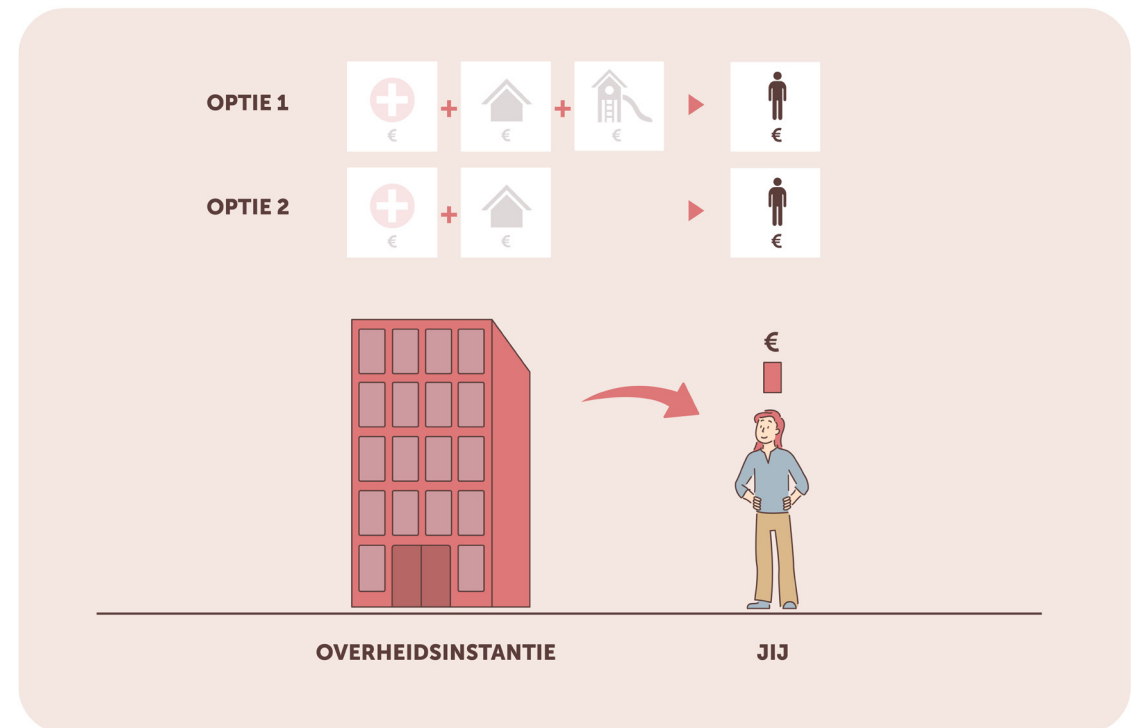
OMSCHRIJVING MAATREGEL

Voor deze maatregel worden drie toeslagen (de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget) samengevoegd tot één basisbehoefte toeslag. Het blijft een voorschotstelsel op basis van het toetsingsinkomen zoals in het huidige toeslagenstelsel. Verder komt er een gezamenlijk afbouwtraject en zijn de grondslagen vereenvoudigd.

Hoeveel basisbehoefte toeslag de burger krijgt hangt af van:

- het huishoudinkomen;
- de huur;
- de zorgverzekerdheid;
- het aantal kinderen;
- en het al of niet hebben van een fiscale partner.

De huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget worden dus omgezet in de basisbehoefte toeslag, maar deze nieuwe toeslag wordt wel weer uit verschillende componenten opgebouwd.



SAMENVATTING

- Burgers hoeven bij deze maatregel maar één aanvraag te doen. Dit is volgens professionals een positief aspect, omdat er minder acties nodig zijn.
- Professionals zien de grotere hoeveelheid vragen en benodigde gegevens voor de aanvraag als een drempel.
- De meeste geïnterviewde burgers geven aan dat ze het makkelijker vinden om één toeslag aan te vragen en te ontvangen.
- Volgens de professionals is het toetsingsinkomen de kern van de problemen met het huidige toeslagenstelsel en dat wordt in deze maatregel niet aangepast.
- Sommige burgers geven aan dat ze het doorgeven van inkomenswijzigingen lastig vinden.
- Professionals zien de basisbehoefte toeslag niet als een verbetering voor de doelgroepen die nu ook al meer moeite hebben met het doorgeven van wijzigingen.
- De professionals denken dat deze maatregel over het algemeen even begrijpelijk is als het huidige systeem.
- De onderzoekers verwachten dat de (ervaren) voorspelbaarheid van de maatregel ongeveer gelijk is aan het huidige systeem.
- Wat betreft eerlijkheid verandert er volgens de professionals niets.

- Burgers ervaren de maatregel ook als eerlijk, ze vinden het goed dat er rekening gehouden wordt met de persoonlijke situatie.
- Er blijft sprake van terugvorderingen en nabetalingen. Professionals verwachten dat de kans op terugvorderingen hetzelfde is als in het huidige systeem.
- De vele voorwaarden van de basisbehoefte toeslag maken het volgens de professionals onoverzichtelijk, wat burgers mogelijk afschrikt. Dit kan leiden tot niet-gebruik.
- De meeste burgers vinden het echter makkelijk om de voorwaarden te controleren, zij verwachten hier geen problemen mee te hebben.
- De integratie van de drie toeslagen kan het lastiger uitlegbaar maken voor burgers waarvoor zij welk bedrag aan toeslag ontvangen, omdat het mogelijk minder inzichtelijk is hoe de toeslag is opgebouwd.

ACTIES

Tijdens de aanvraag

Burgers hoeven bij deze maatregel maar één aanvraag te doen. Dit is volgens professionals een positief aspect, omdat er minder acties nodig zijn. Burgers hoeven geen losse aanvragen meer te doen voor de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Aangezien de basisbehoefte toeslag uit verschillende componenten is opgebouwd moeten burgers wel alle vragen

over huur, zorg en kind(eren) beantwoorden tijdens de aanvraag. Professionals zien de grotere hoeveelheid vragen en benodigde gegevens voor de aanvraag als een drempel. Burgers die alleen recht hebben op zorgtoeslag moeten bij de aanvraag ook bijvoorbeeld ‘irrelevante’ vragen beantwoorden over de huur.

De meeste geïnterviewde burgers geven aan dat ze het makkelijker vinden om één toeslag aan te vragen en te ontvangen. Dit scheelt administratie, brieven en zoekwerk. Ook vinden ze het fijn dat alles in één binnenkomt en dat je niet moet wachten op verschillende toeslagen.

Na de aanvraag

Volgens de professionals is het toetsingsinkomen de kern van de problemen met het huidige toeslagenstelsel en dat wordt in deze maatregel niet aangepast. De verantwoordelijkheid voor het doorgeven van inkomenswijzigingen blijft bij de burgers liggen. Dit is ook wat sommige burgers aangeven, zij vinden het schatten van het toetsingsinkomen lastig en twifelen wanneer ze een wijziging in het inkomen moeten doorgeven. Een enkeling geeft aan dat het tijdens een scheiding ook lastig kan zijn om op tijd de juiste wijziging door te geven, omdat je dan geen (fiscaal) partner meer hebt en je huishoudinkomen in veel gevallen verandert.

Ten slotte zien de professionals de basisbehoefte toeslag niet als een verbetering voor de doelgroepen die nu ook al meer moeite hebben met het doorgeven van wijzigingen die relevant zijn voor hun toeslag(en). Zo blijft het lastig voor onder andere

laaggeletterden, niet digitaal vaardigen, burgers met een wisselend inkomen, ouderen, licht verstandelijk beperkten en anderstaligen. Volgens de onderzoekers is bij deze doelgroepen ook vaker sprake van **cognitieve schaarste**, wat ervoor kan zorgen dat ze te laat of niet hun wijzigingen doorgeven. Voor deze doelgroepen is de maatregel dus niet veel doenlijker dan het huidige systeem.

BEGRIJPelijkheid

De professionals denken dat deze maatregel over het algemeen even begrijpelijk is als het huidige systeem. Ze geven echter wel aan dat het juist verwarrend kan zijn dat alles onder dezelfde noemer valt. Een enkele burger is het hiermee eens en vindt het overzichtelijker als de inkomsten en uitgaven van huur en zorg gescheiden zijn.

Sommige burgers geven aan dat duidelijke communicatie rondom de maatregel belangrijk is. Ze geven aan dat duidelijk gecommuniceerd moet worden wat het bedrag is dat zij ontvangen en of de hoogte van de toeslag klopt (op basis van hun situatie). Een enkele respondent maakt zich zorgen over de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel, en is bang om dan enkele maanden geen toeslag te ontvangen.

Voorspelbaarheid uitkomsten

De onderzoekers verwachten dat de (ervaren) voorspelbaarheid van de maatregel ongeveer gelijk is aan het huidige systeem. Aan

de ene kant gaat het nu om één bedrag, dus is het voor iedereen duidelijk wat ze maandelijks ontvangen. Aan de andere kant kan de integratie van de drie toeslagen het mogelijk minder inzichtelijk maken hoe de toeslag is opgebouwd, waardoor burgers minder goed weten wat voor invloed een verandering in hun situatie heeft op de basisbehoefte toeslag. Hoe burgers de voorspelbaarheid van de maatregel exact ervaren zal nog nader onderzocht moeten worden.

Gevoel van rechtvaardigheid

Wat betreft eerlijkheid verandert er volgens de professionals niets. De hoogte van de toeslag is inkomensafhankelijk en verder wordt er rekening gehouden met verschillende factoren zoals het hebben van een (fiscaal) partner en de huur. Hierdoor verandert er niet veel wat betreft eerlijkheid. Burgers ervaren de maatregel ook als eerlijk, ze vinden het goed dat er rekening gehouden wordt met de persoonlijke situatie (inkomen, huur etc.). Sommige burgers verwachten dat er ook minder mis kan gaan. Een enkeling geeft aan dat de eerlijkheid van de maatregel minder duidelijk is omdat het maar één bedrag is, je moet dan maar hopen dat iedereen het juiste bedrag krijgt.

Tot slot geven alle geïnterviewde burgers aan dat ze het terecht vinden dat ze eventueel aan het einde van het jaar een verrekening krijgen. Dus dat als ze te veel toeslag hebben gekregen ze dat dan terug moeten betalen en als ze te weinig toeslag hebben ontvangen ze de resterende toeslag alsnog krijgen.

CONSEQUENTIES

Kans op (hoge) terugvorderingen

De basisbehoefte toeslag blijft een inkomensafhankelijke toeslag die op voorschot wordt uitbetaald met de bijbehorende vereiste acties van burgers. Er blijft dus ook sprake van terugvorderingen en nabetalingen, al zijn dit er volgens de onderzoekers door de vereenvoudiging (zoals uniforme vermogenstoetsen) naar verwachting iets minder dan in het huidige stelsel.

Professionals verwachten dat de kans op terugvorderingen hetzelfde is als in het huidige systeem. Burgers moeten nog steeds hun inkomen schatten en mutaties in het inkomen en de huishoudsituatie tijdig doorgeven. Wanneer dit verkeerd doorgegeven wordt, gebeurt dit direct voor alle componenten van de toeslag. Een wijziging in één component (de oude individuele toeslag) zou dan consequenties kunnen hebben voor de andere componenten. Dit zou volgens de professionals een extra risico op kunnen leveren.

Zoals eerder aangeven is volgens de professionals het toetsingsinkomen de kern van de problemen met het huidige toeslagenstelsel en dat blijft in deze maatregel bestaan. Hierdoor zullen veel burgers nog steeds te maken krijgen met terugvorderingen naar aanleiding van een wijziging in hun (huishoud)inkomen.

Kans op niet-gebruik

De vele voorwaarden voor de verschillende onderdelen van de basisbehoefte toeslag maken de maatregel volgens de professionals onoverzichtelijk, wat burgers mogelijk afschrikt. Dit kan leiden tot niet-gebruik. Een enkele burger is het hiermee eens en vindt het overzichtelijker als de inkomsten en uitgaven van huur en zorg gescheiden zijn.

De meeste burgers vinden het echter makkelijk om de voorwaarden te controleren, zij verwachten hier geen problemen mee te hebben. Hen lijken de verschillende voorwaarden dus niet af te schrikken. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen of iedereen het zo ervaart of dat er doelgroepen zijn die de voorwaarden wel overweldigend vinden, wat vervolgens weer tot niet-gebruik kan leiden.

Wat volgens de onderzoekers niet-gebruik kan verminderen is het feit dat burgers nu door één aanvraag alle drie de toeslagen ontvangen waar ze recht op hebben. Eerst moesten ze daar twee of drie aanvragen voor doen, dus was de kans groter dan ze een van de toeslagen niet aanvragen.

Andere consequenties

De integratie van de drie toeslagen kan het lastiger uitlegbaar maken voor burgers waarvoor zij welk bedrag aan toeslag ontvangen, omdat het mogelijk minder inzichtelijk is hoe de toeslag opgebouwd is. Volgens de onderzoekers kan het daardoor onduidelijk zijn voor burgers wat ze van de basisbehoefte toeslag moeten betalen (het bedrag is niet meer **gelabeld**) en kunnen ze

in de verleiding komen om de basistoelage (te) snel uit te geven. Er bestaat een mogelijkheid dat hierdoor schulden kunnen ontstaan en dat het gehele bedrag in één keer ontvangen in combinatie met de onduidelijkheid over de besteding van het bedrag stress kan veroorzaken.

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN*Directe verrekening*

Professionals geven aan dat het goed zou zijn als burgers een deel van de basisbehoefte toeslag direct kunnen verrekenen met bijvoorbeeld hun huur of hun zorgverzekering. Zo zou een deel van het bedrag rechtstreeks naar de woningbouwcorporatie overgemaakt kunnen worden en een deel naar de zorgverzekeraar. Dit maakt volgens hen het inkomen overzichtelijker. Aan de andere kant geven ze aan dat er dan ook een probleem kan ontstaan met terugbetalingen bij te veel ontvangen toeslag. Welk deel van de basisbehoefte toeslag moet naar de verhuurder wanneer uit de definitieve beschikking blijkt dat iemand te veel toeslag heeft ontvangen? Dit geldt ook voor een betalingsachterstand bij een zorgverzekeraar.

Fluctuerende inkomens

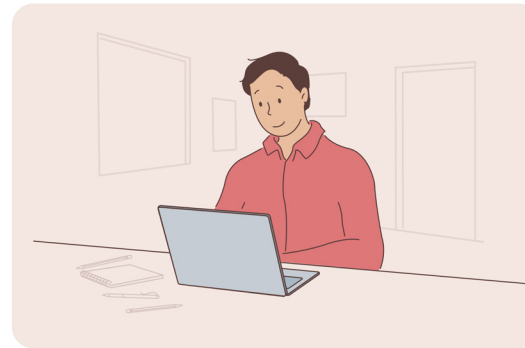
Voor burgers met fluctuerende inkomens zorgt deze maatregel voor een steeds wisselende toeslag. Volgens de professionals moet vooraf duidelijk gemaakt worden dat deze fluctuaties voor grote terugvorderingen zorgen, burgers moeten hierop voorbereid zijn.

Een professional geeft aan dat een goed alternatief zou zijn om voor burgers met fluctuerende inkomens per maand de toeslag te berekenen, zodat de hoogte van terugvorderingen teruggedrongen wordt.

Proactieve check veranderingen

De professionals opperen dat het goed zou zijn als de overheidsorganisatie proactief op zoek gaat naar veranderingen in de situaties van burgers en eventueel de mogelijkheid heeft om contact op te nemen met de burger. De overheidsorganisatie zou gegevens bij andere instanties kunnen ophalen (bijvoorbeeld de basisregistratie personen) om in te spelen op life-events (bijvoorbeeld scheidingen). De overheidsorganisatie kan bij signalen van grote wijzigingen in bijvoorbeeld het (huishoud-) inkomen het gesprek aangaan met de desbetreffende burger om zo terugvorderingen te voorkomen. Hierbij is het wel belangrijk om op te merken dat de gegevens van andere instanties niet altijd correct zijn, zo blijkt de basisregistratie personen in sommige gevallen af te wijken van de gegevens van bijvoorbeeld de Belastingdienst.

BURGERREIS



Stap 1: Op de website van de overheidsorganisatie checkt de burger of hij/zij aan verschillende voorwaarden voldoet.



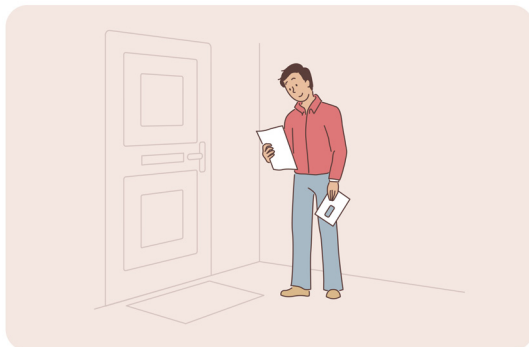
Stap 2: De burger kan via een tool een proefberekening maken van de basisbehoefte toeslag.



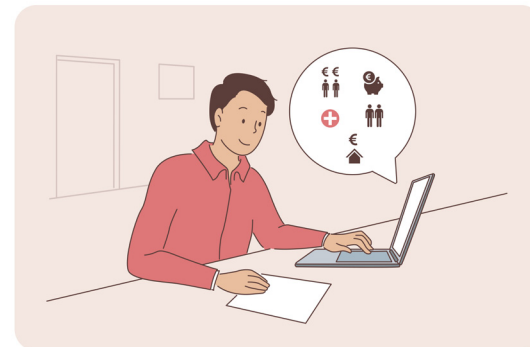
Stap 3: Het hoofd van het huishouden logt in op de website om de aanvraag te doen. Hij/zij vult verschillende gegevens in.



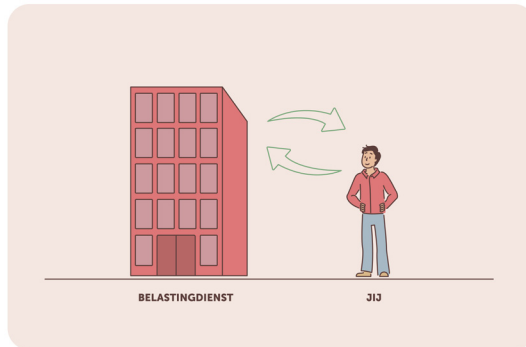
Stap 4: De burger controleert of een aantal gegevens kloppen.



Stap 5: De burger krijgt een brief over de definitieve hoogte van de basisbehoefte toeslag.



Stap 6: Tussentijds kan je situatie veranderen. Deze wijzigingen geeft de burger door via een digitaal systeem.



Stap 7: Na de belastingaangifte krijgt de burger een definitieve berekening. Als de burger te veel heeft gekregen dan moet hij/zij toeslag terugbetalen. Bij te weinig ontvangen toeslag, krijgt hij/zij deze toeslag alsnog.

HOOFDSTUK 8.3

MAATREGEL

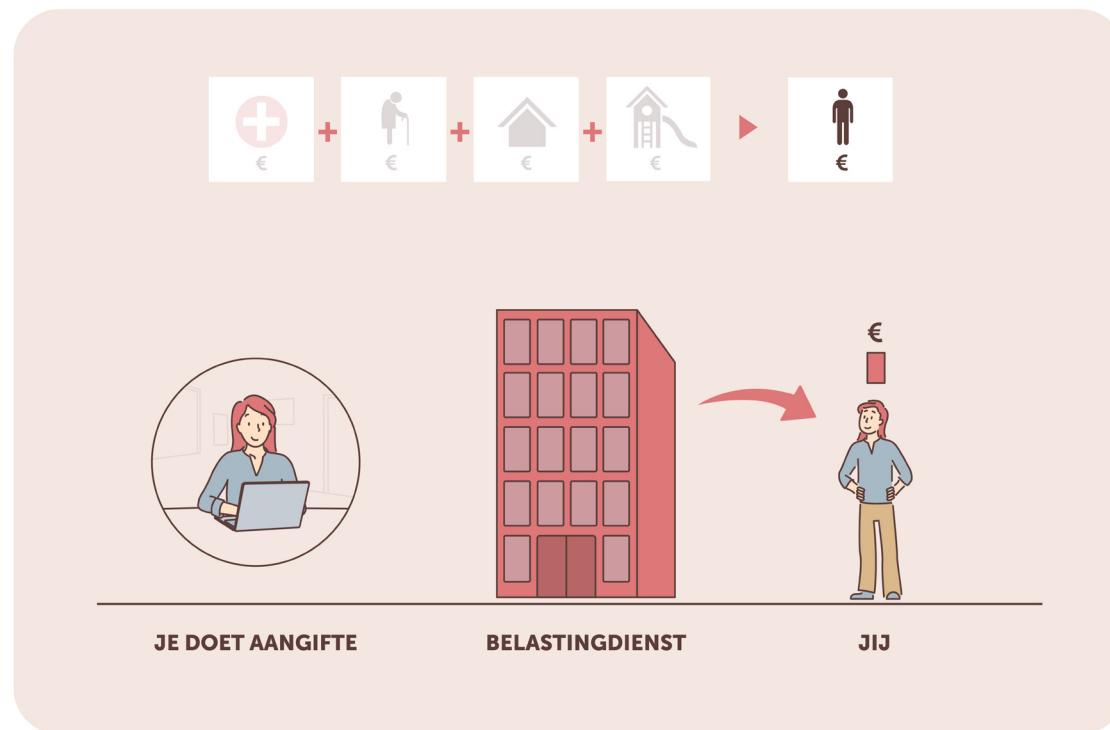
INKOMENSAANVULLING ALS UITKEERBARE HEFFINGSKORTING

OMSCHRIJVING MAATREGEL

De zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget verdwijnen, net als alle uitkeringen (zoals werkloosheidsuitkering en AOW). In plaats daarvan krijgen volwassenen die in Nederland wonen een vast geldbedrag per maand van de Belastingdienst, zonder dat hier voorwaarden aan verbonden zijn. Alleenstaanden ontvangen een hoger geldbedrag dan burgers die met hun partner op één adres wonen.

Dit geldbedrag krijgen burgers via de inkomstenbelasting. Ook als ze dat op dit moment niet hoeven, moeten burgers dus een 'aangifte inkomstenbelasting' gaan doen om het geldbedrag te ontvangen. Doen burgers hun inkomstenbelasting één keer aan het eind van het jaar, dan ontvangen ze het geldbedrag ook in één keer aan het eind van het jaar. Als ze het geldbedrag maandelijks willen ontvangen, doen burgers aan het begin van of gedurende het jaar een 'voorlopige aanslag'.

Burgers die in het huidige systeem geen toeslag of uitkering ontvangen, betalen in dit nieuwe systeem meer belasting. Uiteindelijk houden zij dus hetzelfde inkomen als ze nu hebben.



SAMENVATTING

- Professionals vinden het feit dat je in één keer alle uitkeringen en toeslagen krijgt een positief aspect van de maatregel. Daarnaast heb je niet te maken met verschillende systemen, loketten, voorwaarden, bedragen, rechten en/of plichten. Dit is een sterke vereenvoudiging ten opzichte van het huidige systeem.
- Professionals zien het feit dat je voor de inkomensaanvulling compleet afhankelijk bent van de Belastingdienst als instantie echter als een mogelijke tegenslag.
- Sommige burgers twijfelen eraan of iedereen wel belastingaangifte kan en gaat doen. Het lijkt dus niet iedereen handig dat het geldbedrag via de belastingaangifte loopt. Sommige burgers geven aan dat het belangrijk is dat ze hulp (kunnen) ontvangen bij het doen van de belastingaangifte.
- De meeste burgers spreken een voorkeur uit voor een voorlopige aangifte, al geven sommigen aan liever de zekerheid van de definitieve aangifte te hebben. Uiteindelijk vinden ze het echter toch belangrijker, of hebben ze het nodig om, het bedrag maandelijks te ontvangen. Hierbij vinden ze het wel lastig om hun gegevens van tevoren in te schatten.
- Professionals vinden de maatregel op het eerste gezicht eenvoudig te begrijpen, en dat blijkt ook uit de interviews met burgers.
- Er is echter veel onduidelijkheid over wat de financiële consequenties van de maatregel zijn. Sommige burgers vinden het dan ook lastig de maatregel echt goed te begrijpen, omdat ze zich geen voorstelling kunnen maken bij de hoogte van het bedrag dat ze gaan ontvangen en de persoonlijke consequenties die hieraan verbonden zijn.
- Het feit dat alle toeslagen en uitkeringen vervallen en je de totale inkomensaanvulling via je belastingaangifte ontvangt lijkt niet voor iedereen duidelijk.
- In tegenstelling tot toeslagen – waarvan de hoogte gebaseerd is op grondslagen – krijgt iedereen in deze maatregel hetzelfde vaste bedrag. Professionals zien hierin een risico: de maatregel differentieert namelijk niet op basis van verschillen in situatie anders dan huishoudtype (bijvoorbeeld: de hoogte van de huur die iemand betaalt) en kan hiervoor dus geen maatwerk bieden. Dit kan als oneerlijk worden ervaren. Daarnaast kan er bij baanverlies ineens een groot gat ontstaan tussen de vaste lasten en het inkomen, waarvoor geen direct vangnet beschikbaar is. Dit geldt vooral voor burgers met hogere inkomens.
- Professionals en sommige burgers verwachten dat de maatregel ervoor kan zorgen dat burgers minder gestimuleerd worden om te werken.
- Professionals verwachten dat het problemen kan opleveren in de persoonlijke budgettering nu de verschillende toeslagen die oorspronkelijk bedoeld waren voor verschillende kostenposten als één ongelabeld bedrag binnenkomen op de rekening van burgers.

ACTIES

Tijdens de aanvraag

Vast geldbedrag

Als burgers 18 worden, wijst een overheidsorganisatie hen erop dat ze vanaf nu recht hebben op het vaste geldbedrag van de Belastingdienst.

Vervolgens moeten alle burgers belastingaangifte doen om dit geldbedrag te ontvangen. Ze kunnen kiezen of ze die aangifte alleen aan het eind van het jaar willen doen (definitieve aangifte) of ook een voorlopige aanslag willen aanvragen aan het begin van of gedurende het jaar (voorlopige aanslag). Hoe uitgebreid het proces van de aangifte is, hangt af van de situatie van de burger.

Op dit moment doet zo'n 20% van de toeslagontvangers geen aangifte inkomstenbelasting. Voor de groep burgers die in het huidige systeem geen belastingaangifte hoeven te doen, zullen veel belastingposten niet van toepassing zijn. Hun aangifte in deze maatregel is daardoor relatief eenvoudig*. Sommige burgers twijfelen er echter aan of iedereen wel belastingaangifte kan en gaat doen. Het lijkt dus niet iedereen handig dat het geldbedrag via de belastingaangifte loopt. Sommige burgers geven aan dat het belangrijk is dat ze hulp (kunnen) ontvangen bij het doen van de belastingaangifte.

Definitieve aangifte. Burgers ontvangen het geldbedrag in één keer van de Belastingdienst als zij de aangifte aan het eind van het jaar doen. Het bedrag dat ze ontvangen is gebaseerd op hun 'definitieve' gegevens**.

Voorlopige aanslag. Burgers ontvangen het geldbedrag maandelijks van de Belastingdienst als ze een voorlopige aanslag aanvragen aan het begin van of gedurende het jaar. Het bedrag dat ze ontvangen is gebaseerd op een schatting van hun gegevens.

De meeste burgers spreken een voorkeur uit voor een voorlopige aangifte, al geven sommigen aan liever de zekerheid van de definitieve aangifte te hebben. Uiteindelijk vinden ze het echter toch belangrijker of hebben ze het nodig om het bedrag maandelijks te ontvangen.

Toeslagen en uitkeringen

Toeslagen en uitkeringen vervallen in deze maatregel. Burgers hoeven hier dus geen aparte aanvragen meer voor te doen. Burgers krijgen dus in één keer alle uitkeringen en toeslagen en hebben niet te maken met verschillende loketten, voorwaarden, bedragen, rechten en/of plichten. Professionals zien dit als een sterke vereenvoudiging ten opzichte van het huidige systeem en daarmee een positief aspect van de maatregel.

* Deze observatie komt uit de originele beschrijving van de maatregel. We weten niet of burgers deze aangifte zelf ook als relatief eenvoudig ervaren, omdat we de stappen van de belastingaangifte in dit onderzoek niet aan burgers hebben voorgelegd.

** De Belastingdienst heeft, nadat de burger de belastingaangifte gedaan heeft, nog een aantal jaar om de daadwerkelijke definitieve aanslag op te leggen.

Na de aanvraag***Definitieve aangifte***

Burgers die ervoor kozen alleen een definitieve aangifte te doen, hoeven na deze aangifte geen actie meer te ondernemen.

Voorlopige aanslag

Wijzigingen doorgeven. Burgers die ervoor kozen een voorlopige aanslag aan te vragen, laten deze aanslag baseren op een schatting van hun gegevens. Als deze gegevens gedurende het jaar veranderen, moeten ze een wijziging doorgeven aan de Belastingdienst. Voor de hoogte van het geldbedrag is alleen een wijziging in samenstelling van het huishouden relevant. De hoogte van de belasting hangt echter ook van andere gegevens af. Burger moeten dus ook wijzigingen in deze gegevens doorgeven om een onverwachte aanslag na afloop van het jaar te voorkomen.

Definitieve aangifte doen. Aan het eind van het jaar doen burgers met een voorlopige aanslag hun definitieve aangifte.

Voorlopige aanslag loopt automatisch door. Na de eerste aanvraag loopt een voorlopige aanslag voor een groot deel van de burgers automatisch door. Burgers hoeven het jaar erop dus niet opnieuw een voorlopige aanslag aan te vragen.

BEGRIJPelijkheid

Professionals vinden de maatregel op het eerste gezicht eenvoudig te begrijpen, en dat blijkt ook uit de interviews met burgers. Er is echter veel onduidelijkheid over wat de financiële consequenties van de maatregel zijn. Sommige burgers vinden het dan ook lastig de maatregel echt goed te begrijpen, omdat ze zich geen voorstelling kunnen maken bij de hoogte van het bedrag dat ze gaan ontvangen en de persoonlijke consequenties die hieraan verbonden zijn.

Daarnaast lijkt het feit dat alle toeslagen en uitkeringen vervallen en je de totale inkomensaanvulling via je belastingaangifte ontvangt niet voor iedereen duidelijk. Sommige burgers gaan er bijvoorbeeld vanuit dat ze de inkomensaanvulling moeten aanvragen.

Voorspelbaarheid uitkomsten***Vast geldbedrag***

De hoogte van het vaste bedrag dat iedere volwassene krijgt is zeer voorspelbaar. Dit bedrag hangt alleen af van of burgers samenwonen met hun partner: leden van een paar ontvangen een lager bedrag dan alleenstaanden.

Bedrag dat burgers ontvangen

Het vaste geldbedrag wordt uitgekeerd via de belastingaangifte. Het bedrag dat burgers daadwerkelijk op hun rekening ontvangen, hangt dus van meer factoren af dan alleen of ze samenwonen

met hun partner. Voor de gemiddelde toeslagenpopulatie zonder vermogen, eigen huis en beleggingen zal de hoogte van het bedrag dat ze ontvangen voornamelijk bestaan uit het vaste geldbedrag. Voor hen is van tevoren dus relatief duidelijk op welk bedrag ze recht hebben. Voor burgers van wie het bedrag dat ze ontvangen, afhangt van meer factoren, zoals voor zelfstandigen, verwachten de onderzoekers echter dat de uitkomsten onvoorspelbaar kunnen voelen. Omdat het bedrag dat ze aan belasting betalen of juist terugkrijgen van verschillende (complexe) factoren afhangt, is dit bedrag lastig van tevoren in te schatten voor burgers.

Voorlopige aanslag

Burgers schatten hun gegevens van tevoren in als zij een aanvraag doen voor een voorlopige aanslag. Voor het vaste geldbedrag gaat het om een schatting of ze gaan samenwonen of niet. Voor de belasting gaat het echter om meer gegevens. De meeste burgers vinden inschatten lastig en verwachten dat ze van tevoren geen goede schatting van hun hun gegevens kunnen maken. Daarmee zijn de uiteindelijke uitkomsten van hun voorlopige aanslag ook onvoorspelbaar.

Gevoel van rechtvaardigheid

Iedereen gelijk én sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. De onderzoekers denken dat de hoogte van het vaste geldbedrag wordt bepaald op basis van het mechanisme ‘iedereen is gelijk’. Alle volwassenen die in Nederland wonen krijgen een geldbedrag, en de hoogte van dit bedrag hangt alleen af van of zij samenwonen met hun partner. Toch is het bedrag dat burgers uiteindelijk op hun

rekening ontvangen gebaseerd op het mechanisme ‘de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten’. Volwassenen die in het huidige systeem namelijk geen toeslag ontvangen, gaan in deze maatregel meer belasting betalen.

Geld zonder voorwaarden

Professionals verwachten dat het feit dat burgers in deze maatregel geld zonder voorwaarden (“gratis geld”) ontvangen, kan stuiten op weerstand en minder waargenomen eerlijkheid. Er is dan namelijk geen basis waarop burgers het geld ontvangen, zoals nu bijvoorbeeld wel het geval is bij de WW-uitkering waarvoor burgers rechten opbouwen.

Geen maatwerk

Professionals geven aan dat het vaste geldbedrag geen maatwerk kan bieden. Er zijn namelijk geen voorwaarden voor het ontvangen van het vaste geldbedrag en de hoogte van dit geldbedrag hangt alleen af van of iemand alleen of met partner woont. Zo verschilt het geldbedrag niet voor burgers met verschillende lasten (bijvoorbeeld: een hoge of lage huur). Professionals verwachten dat burgers dit als oneerlijk ervaren.

Begrip en consequenties van de maatregel

Hoe eerlijk de maatregel is, hangt volgens één professional direct af van hoe goed burgers de maatregel begrijpen. De maatregel wordt als eerlijk gezien, als burgers het nieuwe systeem begrijpen en niet in de problemen komen (bijvoorbeeld: door hoge terugvorderingen) bij de Belastingdienst.

CONSEQUENTIES

Kans op (hoge) terugvorderingen

Oorzaak terugvorderingen

Terugvorderingen kunnen in deze maatregel twee oorzaken hebben. Ten eerste kan het gaan om terugvorderingen van het vaste geldbedrag dat burgers ontvangen. Deze terugvordering vindt plaats als een burger is gaan samenwonen met zijn partner, maar dit niet tijdig heeft doorgegeven. Ten opzichte van het huidige toeslagenstelsel is dit een grote beperking in het aantal wijzigingen dat burgers door moeten geven. Het risico op terugvorderingen die betrekking hebben op het geldbedrag wordt daarmee veel kleiner volgens de onderzoekers.

Ten tweede kan het gaan om een belastingaanslag die de burger moet betalen op basis van de grondslagen van het belastingstelsel. Deze terugvordering vindt plaats als een burger gegevens die relevant zijn voor de hoogte van de belasting niet tijdig heeft doorgegeven. Deze laatste terugvordering heeft dus geen relatie met het vaste geldbedrag. De onderzoekers verwachten echter dat burgers dit onderscheid niet voelen, omdat ze de terugvordering in de vorm van een belastingaanslag als één bedrag ontvangen.

Geen of beperkte terugvordering bij definitieve aangifte

Burgers ontvangen het geldbedrag samen met een eventuele belastingteruggave of -aanslag in één keer van de Belastingdienst als zij de aangifte aan het eind van het jaar doen. Het bedrag dat ze ontvangen is gebaseerd op hun 'definitieve' gegevens. De

Belastingdienst heeft na deze aangifte echter nog een aantal jaar de tijd om deze aanslag daadwerkelijk definitief te maken. In sommige gevallen zijn de definitieve gegevens die burgers gebruiken voor hun aangifte namelijk nog niet daadwerkelijk definitief; denk aan inkomensgegevens van zelfstandigen. Ook burgers die alleen een definitieve aangifte doen, kunnen dus te maken krijgen met terugvorderingen in de vorm van een belastingaanslag. De terugvorderingen voor deze groep zullen echter beperkt zijn.

Wijzigingen in voorlopige aanslag niet tijdig doorgeven

Burgers die een voorlopige aanslag aanvragen, ontvangen het geldbedrag maandelijks. Ook voor hen geldt dat ze dit geldbedrag samen met een eventuele belastingteruggave of -aanslag ontvangen. Het bedrag dat ze ontvangen is gebaseerd op een schatting van hun gegevens. Aan het eind van het jaar doen ook burgers met een voorlopige aanslag een definitieve aangifte, waarin op basis van hun 'definitieve' gegevens wordt bepaald of zij nog geld ontvangen of moeten betalen aan de Belastingdienst.

Terugvordering aan het eind van het jaar. Als de gegevens waarop de voorlopige aanslag gebaseerd is veranderen gedurende het jaar, moeten burgers een nieuwe voorlopige aanslag doen om het juiste bedrag te ontvangen. Voor het geldbedrag gaat dit om wijzigingen in of zij samenwonen met hun partner. Voor de hoogte van de belasting die burgers betalen gaat het echter ook om andere gegevens. Geven burgers deze wijzigingen niet tijdig door, dan ontvangen ze aan het eind van het jaar een terugvordering in de vorm van een belastingaanslag. Volgens professionals legt deze

maatregel de verantwoordelijkheid voor het actueel houden van hun gegevens daarmee nog steeds bij de burger. Professionals vinden dat burgers te veel gegevens moeten doorgeven. Ze verwachten dat het met name voor zelfstandigen en burgers met een wisselend inkomen lastig blijft om hun inkomen vooraf goed in te schatten. En omdat de inkomstenbelasting hoger en progressiever wordt, kan deze maatregel voor zelfstandigen betekenen dat afwijkingen ten opzichte van het bij voorlopige aanslag geschatte inkomen tot grotere terugvorderingen leiden in de vorm van een belastingaanslag aan het eind van het jaar.

Terugvordering in het jaar erop. Daarnaast kunnen wijzigingen die niet tijdig bekend waren bij de Belastingdienst ook zorgen voor een terugvordering in het volgende jaar. Een voorlopige aanslag wordt namelijk voor een groot deel van de burgers automatisch verlengd aan het eind van het jaar. Als de aanslag aan het eind van het jaar dus gebaseerd was op de verkeerde gegevens, geldt dit ook voor de voorlopige aanslag van het jaar erop. Blijkt na een definitieve aangifte dat de burger moest bijbetalen, dan krijgt hij voor het fiscale jaar daarop de oproep om zijn gegevens aan te passen. De laatste gegeven die bekend zijn bij de Belastingdienst worden hierbij als basis gebruikt.

Mogelijk grotere groep met voorlopige aanslag. Zoals eerder aangegeven, spreken de meeste burgers een voorkeur uit voor een voorlopige aangifte. Hoewel sommigen liever de zekerheid van

de definitieve aangifte te hebben, vinden ze het uiteindelijk toch belangrijker of hebben ze het nodig om het bedrag maandelijks te ontvangen. De onderzoekers verwachten dat dit ook specifiek geldt voor de burgers die in het huidige systeem afhankelijk zijn van toeslagen. In deze maatregel zullen dus mogelijk meer burgers, en meer burgers uit risicogroepen, een voorlopige aanslag aanvragen dan in het huidige systeem het geval is. Het risico op terugvorderingen in de vorm van een belastingaanslag aan het eind van het jaar gaat daarmee ook omhoog.

Kans op niet-gebruik

Het geldbedrag loopt automatisch mee met de belastingaangifte. De kans op niet-gebruik is daarmee beperkt tot de groep burgers die op dit moment nog geen belastingaangifte doet of hoeft te doen. Zij moeten in deze maatregel gestimuleerd en/of geholpen worden (jaarlijks) aangifte te gaan doen.

Andere consequenties

Inkomensaanvulling voor zelfstandigen

Professionals zien positieve consequenties van de maatregel voor zelfstandigen. In het huidige systeem zijn er minder regelingen waarop zij aanspraak kunnen maken in het geval van een life-event, bijvoorbeeld werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. In deze maatregel heeft de groep zelfstandigen evenveel recht op het geldbedrag als andere burgers.

Verstoring arbeidsmarkt

Professionals en sommige burgers denken dat de maatregel mogelijk zorgt voor een verstoring van de arbeidsmarkt. Het feit dat burgers “gratis geld” ontvangen, kan ervoor zorgen dat ze minder gestimuleerd worden om te werken. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat burgers gaan berekenen of zij minder kunnen gaan werken en hoeveel zij er dan op achteruitgaan. Als meer werken en daarmee een hoger inkomen verdienen betekent dat je uiteindelijk minder geld overhoudt door de verhoogde belastingtarieven, kan het zijn dat burgers doelbewust minder werken om een armoedeval te voorkomen.

Geen maatwerk

Zoals eerder besproken, zien professionals het als een risico dat deze maatregel geen maatwerk kan bieden. Het vaste geldbedrag is namelijk precies dat: vast, en maar weinig afhankelijk van de situatie van de burger. Bij een life-event dat er bijvoorbeeld voor zorgt dat het (hoge) inkomen van de burger wegvalt, kan er ineens een groot gat ontstaat tussen de vaste lasten en het inkomen van de burger; een inkomen waarin het vaste geldbedrag al was opgenomen. In deze maatregel is er geen extra vangnet meer waarop de burger aanspraak kan maken om het gat (deels) te dichten.

Voor alle (inkomens)ondersteuning afhankelijk van één instantie Professionals zien het als een nadeel van deze maatregel dat burgers voor (inkomens)ondersteuning volledig afhankelijk zijn van één instantie: de Belastingdienst. Dit maakt de burger sterk afhankelijk van de Belastingdienst en geeft deze instantie daarmee veel macht. Daarnaast voorzien professionals moeilijkheden bij het oplossen van problemen met de Belastingdienst, omdat deze instantie lastig te bereiken is.

Ongelabeld bedrag

In plaats van specifieke toeslagen of uitkeringen, ontvangen burgers in deze maatregel één vast geldbedrag. Volgens professionals kan het daardoor onduidelijk zijn voor burgers wat ze van dit geldbedrag moeten betalen (het bedrag is niet meer **gelabeld**) en kunnen ze in de verleiding komen om het geldbedrag (te) snel uit te geven. Dit leidt mogelijk tot schulden. Volgens de onderzoekers kan het geldbedrag als één bedrag ontvangen in combinatie met de onduidelijkheid over de besteding van dit geldbedrag daarnaast stress veroorzaken.

RANDVOORWAARDEN EN OPMERKINGEN

Laagdrempelig contact met de Belastingdienst

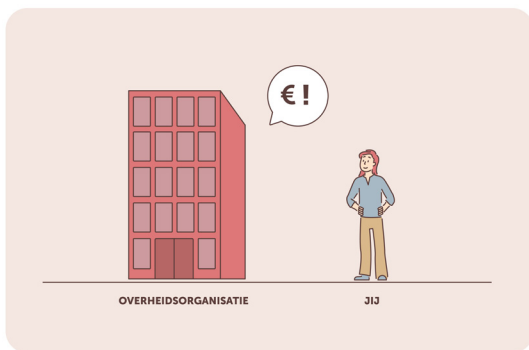
Professionals zien als een belangrijke randvoorwaarde bij deze maatregel dat burgers makkelijk en laagdrempelig contact op kunnen nemen met de Belastingdienst. Zeker als de Belastingdienst de enige instantie is waarvan de burger afhankelijk is voor (inkomens)ondersteuning, is het belangrijk dat ze eventuele problemen direct op kunnen lossen.

Onbeantwoorde vragen

Op een aantal punten waren de uitwerking en de consequenties van de maatregel nog onduidelijk voor professionals.

- Vallen burgers die minder (goed) kunnen werken nog steeds onder een participatieregeling? Of hoeven zij niet meer te werken als het vaste geldbedrag wordt ingevoerd?
- Wat zijn de consequenties van de maatregel voor burgers met kinderen? Meer kinderen betekent meer kosten, maar aantal kinderen lijkt in deze maatregel geen factor waarvan de hoogte van het geldbedrag dat burgers ontvangen afhangt. Kinderen ontvangen tot hun 18e ook zelf geen geldbedrag. Professionals voorzien hier moeilijkheden.
- Hoe worden wijzigingen in gegevens halverwege het jaar verrekend?
- Hoe moet iemand die met pensioen gaat en een voorlopige aanslag wil aanvragen zijn/haar inkomen voor het komend jaar schatten?

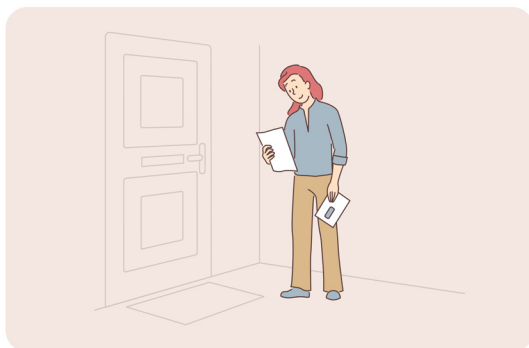
BURGERREIS DEFINITIEVE AANGIFTE



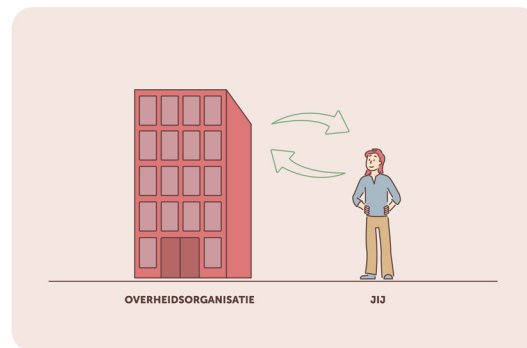
Stap 1: De overheidsorganisatie wijst de burger erop dat hij/zij vanaf nu recht heeft op een vast geldbedrag van de Belastingdienst.



Stap 2: De burger doet aan het eind van het jaar een definitieve aangifte van de inkomstenbelasting.



Stap 3: De burger krijgt te horen wat de definitieve hoogte is van het geldbedrag dat hij/zij ontvangt en de belasting die hij/zij moet betalen.

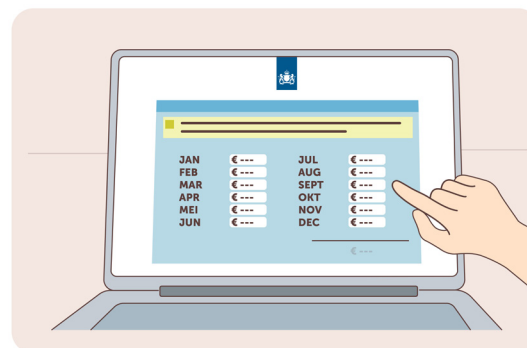


Stap 4: De burger ontvangt aan het eind van het jaar in één keer het geldbedrag. De burger maakt de belasting over naar de Belastingdienst.

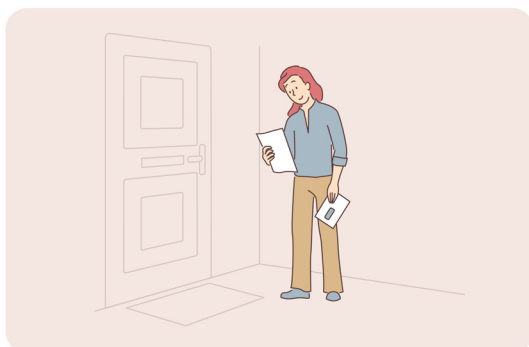
BURGERREIS VOORLOPIGE AANGIFTE



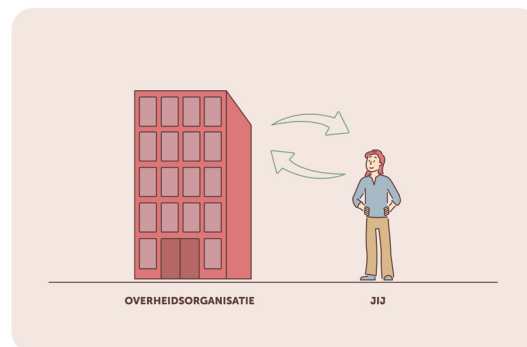
Stap 1: De overheidsorganisatie wijst de burger erop dat hij/zij vanaf nu recht heeft op een vast geldbedrag van de Belastingdienst.



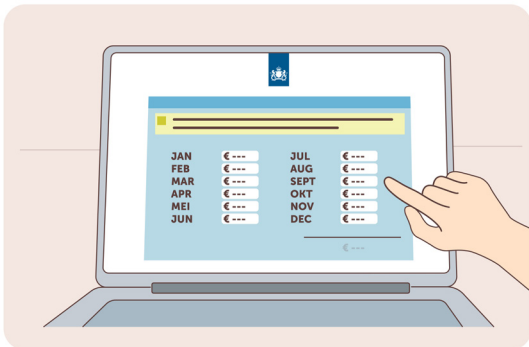
Stap 2: De burger doet aan het begin van of tijdens het jaar een voorlopige aangifte van de inkomstenbelasting.



Stap 3: De burger krijgt te horen wat de voorlopige schatting is van het geldbedrag dat hij/zij ontvangt en de belasting die hij/zij moet betalen.



Stap 4: De burger ontvangt maandelijks het geschatte geldbedrag. De burger maakt de geschatte belasting maandelijks over naar de Belastingdienst.



Stap 5: Wijzigingen geeft de burger door aan de Belastingdienst door de voorlopige aangifte aan te passen.



Stap 6: De burger doet aan het eind van het jaar een definitieve aangifte van de inkomstenbelasting.



Stap 7: De burger krijgt een bericht over het deel van het ontvangen vaste geldbedrag en de belasting die hij/zij eventueel moet terugbetalen of nog extra ontvangt.

REFERENTIELIJST

1. Bovens, M., Keizer, A., & Tiemeijer, W. (2017). Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid. *WRR Rapporten aan de Regering*, 97.
2. Sheeran, P., & Webb, T. L. (2016). The intention–behavior gap. *Social and personality psychology compass*, 10(9), 503-518.
3. Ministerie van Financiën. (2019). Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel. IBO *Toeslagen Deelonderzoek I*.
4. Deci, E., & Ryan, R. (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum.
5. Gribnau, J. (2019). Een prikkel of een duwtje in de rug. Over tax nudges. *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal recht*, 20(12), 1-8.
6. Berkhout, E., Bosch, N., & Koot, P. (2019). Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland. Empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget. CPB *Achtergronddocument*.
7. Accenture Digital & Belastingdienst Toeslagen (2016). *Presentatie Rapport klantbehoeftes – Experiment De Natuurlijke Dialoog*.
8. Adam-Vijverberg, T., & Cachet, E. (2018). Kinderopvangtoeslag doelgroepen. Rapportage van het kwalitatief onderzoek onder studenten en reïntegreerders. *Blauw*.
9. Behavioral Insights Netwerk Nederland. (2017). *Rijk aan Gedragsinzichten: Editie 2017*.
10. Van Dijk, W., Goslinga, S., Terwel, B. & Van Dijk, E. (2020). How choice architecture can promote and undermine tax compliance: Testing the effects of prepopulated tax returns and accuracy confirmation. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 87.
11. Duhigg, C. (2015). Macht der gewoonte. *Waarom we doen wat we doen en hoe we dat kunnen veranderen*, Ambo|Anthos.
12. Aarts, H. (2009). Gewoontegedrag: De automatische piloot van mens en maatschappij. In ‘De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag’, *WRR Verkenning*, 22.
13. McKenzie, C., Liersch, M., & Finkelstein, S. (2006). Recommendations implicit in policy defaults. *Psychological Science*, 17(5), 414–420.
14. Mullainathan, S., & Shafir, E. (2018). *Schaarste: Hoe gebrek aan geld en tijd ons leven bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing.
15. Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., & Zhao, J. (2013). Poverty Impedes Cognitive Function. *Science*, 341, 976-980.
16. Eisenhardt, K. (1989) Agency Theory: An Assessment and Review, *The Academy of Management Review*, 14(1), 57–74.

17. Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
18. Kahneman, D. & Tversky, A. (1992). Advances in prospect theory: Cumulative representation of uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty*, 5(4), 297–323.
19. Tempelman, C., Houkes, A., & Prins, J. (2011). Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen. *SEO Economisch Onderzoek*.
20. Elsen, M., Elshout, M., De Vos, K., & Cuelenaere, B. (2018). Onderzoek bestedingseffect kindregelingen. *Centerdata*.
21. Ministerie van Financiën (2009). Vereenvoudiging Toeslagen. *Eindrapportage van de werkgroep IBO Vereenvoudiging Toeslagen*.
22. Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Schuldenproblematiek in beeld: Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*.
23. Algemene Rekenkamer (2019). *Toeslagen terugbetalen*.
24. Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op verbetering van de uitvoerbaarheid van toeslagen (Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen). *Memorie van toelichting* (35574-3).
25. CAK (2019, 31 december). Onverzekerden zorgverzekering. Geraadpleegd van <https://www.staatvenz.nl/kerncijfers/onverzekerden-zorgverzekering>.
26. Raad van State (2019, 23 oktober). Belastingdienst/ Toeslagen krijgt meer ruimte voor maat-werk bij toeslagen. Geraadpleegd van <https://www.raadvanstate.nl/@118168/belastingdienst-maatwerk-bij-toeslagen/>.
27. Gneezy, U. & Rustichini, A. (2000). A Fine is a Price, *The Journal of Legal Studies*, 29(1), 1-18.

BIJLAGE 1: KENMERKEN GEÏNTERVIEWDE BURGERS

Rechtstreeks uitbetalen van huurtoeslag aan verhuurder

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd
- Gemiddelde leeftijd: 44 jaar
- Geslacht: 3 mannen en 3 vrouwen
- Opleidingsniveau: 3 middelbaar en 3 hoog
- Regio: 3 woonachtig in West-Nederland, 2 woonachtig in Noord-Nederland en 1 woonachtig in Oost-Nederland
- Inkomen:
 - 3 met een laag inkomen, 2 met een midden inkomen en 1 met een hoog inkomen
 - 3 in loondienst, 3 zelfstandigen
 - 2 met een vast inkomen en 4 met wisselende inkomsten
 - Van 2 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven, van 4 is het inkomen sterk gedaald (>20%)
- Huishoudsamenstelling:
 - 4 wonen samen met een partner en 2 zijn alleenstaand
 - 1 respondent is dit jaar gaan samenwonen
- Toeslagen:
 - 3 ontvangen huurtoeslag en zorgtoeslag
 - 2 ontvangen huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget
 - 1 ontvangt huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag
- Woning: 6 huren bij een woningbouwvereniging/woningcorporatie

T-2 met vangnet bij Belastingdienst

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd
- Gemiddelde leeftijd: 44 jaar

- Geslacht: 3 mannen en 3 vrouwen
- Opleidingsniveau: 3 middelbaar en 3 hoog
- Regio: 3 woonachtig in West-Nederland, 2 woonachtig in Noord-Nederland en 1 woonachtig in Oost-Nederland
- Inkomen:
 - 3 met een laag inkomen, 2 met een midden inkomen en 1 met een hoog inkomen
 - 3 in loondienst, 3 zelfstandigen
 - 2 met een vast inkomen en 4 met wisselende inkomsten
 - Van 2 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven, van 4 is het inkomen sterk gedaald (>20%)
- Huishoudsamenstelling:
 - 4 wonen samen met een partner en 2 zijn alleenstaand
 - 1 respondent is dit jaar gaan samenwonen
- Toeslagen:
 - 3 ontvangen huurtoeslag en zorgtoeslag
 - 2 ontvangen huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget
 - 1 ontvangt huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag
- Woning: 6 huren bij een woningbouwvereniging/woningcorporatie

T-2 met vangnet geheel gedecentraliseerd bij gemeenten

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd
- Gemiddelde leeftijd: 44 jaar
- Geslacht: 3 mannen en 3 vrouwen
- Opleidingsniveau: 3 middelbaar en 3 hoog

- Regio: 3 woonachtig in West-Nederland, 2 woonachtig in Noord-Nederland en 1 woonachtig in Oost-Nederland
- Inkomen:
 - 3 met een laag inkomen, 2 met een midden inkomen en 1 met een hoog inkomen
 - 3 in loondienst, 3 zelfstandigen
 - 2 met een vast inkomen en 4 met wisselende inkomsten
 - Van 2 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven, van 4 is het inkomen sterk gedaald (>20%)
- Huishoudsamenstelling:
 - 4 wonen samen met een partner en 2 zijn alleenstaand
 - 1 respondent is dit jaar gaan samenwonen
- Toeslagen:
 - 3 ontvangen huurtoeslag en zorgtoeslag
 - 2 ontvangen huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget
 - 1 ontvangt huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag

Woning: 6 huren bij een woningbouwvereniging/woningcorporatie

Inkomenshuren in de corporatiesector

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd
- Gemiddelde leeftijd: 45 jaar
- Geslacht: 5 mannen en 1 vrouw
- Opleidingsniveau: 1 laag, 2 middelbaar en 3 hoog
- Regio: 3 woonachtig in Oost-Nederland, 2 woonachtig in West-Nederland en 1 woonachtig in Zuid-Nederland
- Inkomen:
 - 4 met een laag inkomen, 1 met een midden inkomen en 1 met een hoog inkomen
 - 3 in loondienst, 1 met een uitkering, 1 in loondienst en een uitkering en 1 zelfstandige met een uitkering

- 4 met een vast inkomen en 2 met wisselende inkomsten
- Van 6 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven,
- Huishoudsamenstelling:
 - 1 woont samen met een partner en 5 zijn alleenstaand
- Toeslagen:
 - 5 ontvangen huurtoeslag en zorgtoeslag
 - 1 ontvangt huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag
- Woning: 3 huren bij een woningbouwvereniging/woningcorporatie, 3 huren particulier

Balansverkortings verhuurderheffing – huurverlaging – huurtoeslag, met huurtoeslag op basis genormeerde huur

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd
- Gemiddelde leeftijd: 45 jaar
- Geslacht: 5 mannen en 1 vrouw
- Opleidingsniveau: 1 laag, 2 middelbaar en 3 hoog
- Regio: 3 woonachtig in Oost-Nederland, 2 woonachtig in West-Nederland en 1 woonachtig in Zuid-Nederland
- Inkomen:
 - 4 met een laag inkomen, 1 met een midden inkomen en 1 met een hoog inkomen
 - 3 in loondienst, 1 met een uitkering, 1 in loondienst en een uitkering en 1 zelfstandige met een uitkering
 - 4 met een vast inkomen en 2 met wisselende inkomsten
 - Van 6 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven,
- Huishoudsamenstelling:
 - 1 woont samen met een partner en 5 zijn alleenstaand
- Toeslagen:
 - 5 ontvangen huurtoeslag en zorgtoeslag

- 1 ontvangt huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag
- Woning: 3 huren bij een woningbouwvereniging/woningcorporatie, 3 huren particulier

Afschaffen zorgtoeslag met compensatie door het verlagen van de nominale premie

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd
- Gemiddelde leeftijd: 50 jaar
- Geslacht: 3 mannen en 3 vrouwen
- Opleidingsniveau: 3 middelbaar en 3 hoog
- Regio: 3 woonachtig in West-Nederland, 1 woonachtig in Oost-Nederland, 1 woonachtig in Zuid-Nederland en 1 woonachtig in Noord-Nederland
- Inkomen:
 - 4 met een laag inkomen en 2 met een hoog inkomen
 - 2 in loondienst, 2 zelfstandigen, 1 met een uitkering en 1 in loondienst en ook een uitkering
 - 3 met een vast inkomen en 3 met wisselende inkomsten
 - Van 5 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven, van 1 is het inkomen sterk gedaald (>20%)
- Huishoudsamenstelling:
 - 2 wonen samen met een partner, 3 zijn alleenstaand en 1 is thuiswonend (bij ouders)
- Toeslagen:
 - 2 ontvangen geen toeslag
 - 2 ontvangen zorgtoeslag
 - 2 ontvangen huurtoeslag en zorgtoeslag
 - 1 ontvangt huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget

Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door een generieke inkomensonafhankelijke aanvulling uitgekeerd via een uitkeringsinstantie

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd
- Gemiddelde leeftijd: 50 jaar
- Geslacht: 3 mannen en 3 vrouwen
- Opleidingsniveau: 3 middelbaar en 3 hoog
- Regio: 3 woonachtig in West-Nederland, 1 woonachtig in Oost-Nederland, 1 woonachtig in Zuid-Nederland en 1 woonachtig in Noord-Nederland
- Inkomen:
 - 4 met een laag inkomen en 2 met een hoog inkomen
 - 2 in loondienst, 2 zelfstandigen, 1 met een uitkering en 1 in loondienst en ook een uitkering
 - 3 met een vast inkomen en 3 met wisselende inkomsten
 - Van 5 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven, van 1 is het inkomen sterk gedaald (>20%)
- Huishoudsamenstelling:
 - 2 wonen samen met een partner, 3 zijn alleenstaand en 1 is thuiswonend (bij ouders)
- Toeslagen:
 - 2 ontvangen geen toeslag
 - 2 ontvangen zorgtoeslag
 - 2 ontvangen huurtoeslag en zorgtoeslag
 - 1 ontvangt huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget

Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door een generieke inkomensonafhankelijke aanvulling uitgekeerd via een inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd

- Gemiddelde leeftijd: 45 jaar
- Geslacht: 4 mannen en 2 vrouwen
- Opleidingsniveau: 4 middelbaar en 2 hoog
- Regio: 2 woonachtig in West-Nederland, 2 woonachtig in Noord-Nederland, 1 woonachtig in Zuid-Nederland en 1 woonachtig in Oost-Nederland
- Inkomen:
 - 6 met een laag inkomen
 - 2 in loondienst, 2 zelfstandigen, 2 met een uitkering
 - 3 met een vast inkomen en 3 met wisselende inkomsten
 - Van 4 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven, van 2 is het inkomen sterk gedaald (>20%)
- Huishoudsamenstelling:
 - 3 zijn alleenstaand met kind(eren), 2 zijn alleenstaand en 1 is thuiswonend (bij ouders)
- Toeslagen:
 - 2 ontvangen zorgtoeslag
 - 2 ontvangen huurtoeslag en zorgtoeslag
 - 1 ontvangt zorgtoeslag en kindgebonden budget
 - 1 ontvangt huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag

Integrale kindregeling: de kinderbijslag aangevuld met een inkomensafhankelijk deel in het SUWI-domein (uitgevoerd door SVB)

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd
- Gemiddelde leeftijd: 38 jaar
- Geslacht: 4 mannen en 2 vrouwen
- Opleidingsniveau: 2 middelbaar en 4 hoog
- Regio: 4 woonachtig in West-Nederland en 2 woonachtig in Oost-Nederland
- Inkomen:

- 3 met een midden inkomen en 3 met een hoog inkomen
- 5 in loondienst en 1 zelfstandige
- 4 met een vast inkomen en 2 met wisselende inkomsten
- Van 4 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven, van 2 is het inkomen sterk gedaald (>20%)
- Huishoudsamenstelling:
 - 4 wonen samen met een partner, 2 zijn alleenstaand met kind(eren) en 1 is alleenstaand
 - 1 respondent is dit jaar gaan samenwonen
- Kinderen:
 - 4 met één kind en 2 met drie kinderen
 - 4 met één kind met opvang, 1 met twee kinderen met opvang en 1 met drie kinderen met opvang
 - 1 met gastouderopvang, 4 met buitenschoolse opvang (BSO) en 1 met opvang bij een kindercentrum
- Toeslagen:
 - 5 ontvangen kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag
 - 1 ontvangt huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag

Toegangsrecht van 4 dagen 0-4 jaar en 4 dagdelen 4-12 jaar

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd
- Gemiddelde leeftijd: 40 jaar
- Geslacht: 3 mannen en 3 vrouwen
- Opleidingsniveau: 1 middelbaar en 5 hoog
- Regio: 4 woonachtig in West-Nederland, 1 woonachtig in Noord-Nederland, 1 woonachtig in Zuid-Nederland
- Inkomen:
 - 3 met een midden inkomen en 3 met een hoog inkomen
 - 4 in loondienst en 2 zelfstandigen
 - 3 met een vast inkomen en 3 met wisselende inkomsten

- Van 5 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven, van 1 is het inkomen sterk gedaald (>20%)
- Huishoudsamenstelling:
 - 4 wonen samen met een partner en 2 zijn alleenstaand met kind(eren)
 - 1 respondent is dit jaar gaan samenwonen
- Kinderen:
 - 3 met één kind, 2 met twee kinderen en 1 met drie kinderen
 - 3 met één kind met opvang en 3 met twee kinderen met opvang
 - 4 met buitenschoolse opvang (BSO), 1 met opvang bij een kindercentrum en 1 met een combinatie van BSO en opvang bij een kindercentrum
- Toeslagen:
 - 3 ontvangen kinderopvangtoeslag
 - 2 ontvangen kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag
 - 1 ontvangt huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag

100% vergoeding via publieke uitvoerder

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd
- Gemiddelde leeftijd: 32 jaar
- Geslacht: 3 mannen en 3 vrouwen
- Opleidingsniveau: 3 middelbaar en 3 hoog
- Regio: 3 woonachtig in West-Nederland, 2 woonachtig in Oost-Nederland, 1 woonachtig in Noord-Nederland
- Inkomen:
 - 1 met een midden inkomen en 5 met een hoog inkomen
 - 5 in loondienst en 1 zelfstandige
 - 3 met een vast inkomen en 3 met wisselende inkomsten

- Van 4 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven, van 2 is het inkomen sterk gedaald (>20%)
- Huishoudsamenstelling:
 - 6 wonen samen met een partner
 - 1 respondent is dit jaar gaan samenwonen
- Kinderen:
 - 3 met één kind, 1 met twee kinderen en 2 met drie kinderen
 - 3 met één kind met opvang, 2 met twee kinderen met opvang en 1 met drie kinderen met opvang
 - 2 met gastouderopvang, 1 met buitenschoolse opvang (BSO), 2 met opvang bij een kindercentrum en 1 met een combinatie van BSO en opvang bij een kindercentrum
- Toeslagen:
 - 2 ontvangen kinderopvangtoeslag
 - 3 ontvangen kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag
 - 1 ontvangt zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag

Versoepelen grondslagen

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd
- Gemiddelde leeftijd: 35 jaar
- Geslacht: 4 mannen en 2 vrouwen
- Opleidingsniveau: 2 middelbaar en 4 hoog
- Regio: 3 woonachtig in West-Nederland, 2 woonachtig in Noord-Nederland, 1 woonachtig in Zuid-Nederland
- Inkomen:
 - 1 met een midden inkomen en 5 met een hoog inkomen
 - 4 in loondienst en 2 zelfstandigen
 - 2 met een vast inkomen en 4 met wisselende inkomsten

- Van 5 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven, van 1 is het inkomen sterk gedaald (>20%)
- Huishoudsamenstelling:
 - 6 wonen samen met een partner
 - 1 respondent is dit jaar gaan samenwonen
- Kinderen:
 - 2 met één kind, 3 met twee kinderen en 1 met drie kinderen
 - 2 met één kind met opvang en 4 met twee kinderen met opvang
 - 1 met gastouderopvang, 1 met buitenschoolse opvang (BSO), 2 met opvang bij een kindercentrum en 2 met een combinatie van BSO en opvang bij een kindercentrum
- Toeslagen:
 - 5 ontvangen kinderopvangtoeslag
 - 1 ontvangt zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag

Integrale vereenvoudiging voor belastingen en toeslagen

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd
- Gemiddelde leeftijd: 39 jaar
- Geslacht: 3 mannen en 3 vrouwen
- Opleidingsniveau: 2 laag, 2 middelbaar en 2 hoog
- Regio: 5 woonachtig in West-Nederland en 1 woonachtig in Zuid-Nederland
- Inkomen:
 - 1 met een laag inkomen, 1 met een midden inkomen en 4 met een hoog inkomen
 - 4 in loondienst, 1 zelfstandige en 1 met een uitkering
 - 4 met een vast inkomen en 2 met wisselende inkomsten
 - Van 2 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven, van 4 is het inkomen sterk gedaald (>20%)

- Huishoudsamenstelling:
 - 3 wonen samen met een partner, 2 zijn alleenstaand met kind(eren) en 1 is alleenstaand
 - 2 respondenten zijn dit jaar gaan samenwonen
- Kinderen:
 - 2 met twee kinderen en 2 met drie kinderen
 - 3 met één kind met opvang
 - 2 met buitenschoolse opvang (BSO) en 1 met opvang bij een kindercentrum
- Toeslagen:
 - 1 ontvangt geen toeslag
 - 1 ontvangt huurtoeslag en zorgtoeslag
 - 1 ontvangt kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag
 - 3 ontvangen huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag

Basisbehoeftentoeslag

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd
- Gemiddelde leeftijd: 47 jaar
- Geslacht: 2 mannen en 4 vrouwen
- Opleidingsniveau: 2 laag, 1 middelbaar en 3 hoog
- Regio: 4 woonachtig in West-Nederland, 1 woonachtig in Zuid-Nederland en 1 woonachtig in Oost-Nederland
- Inkomen:
 - 3 met een laag inkomen, 1 met een midden inkomen en 2 met een hoog inkomen
 - 2 in loondienst, 1 zelfstandige en 3 met een uitkering
 - 4 met een vast inkomen en 2 met wisselende inkomsten
 - Van 3 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven, van 3 is het inkomen sterk gedaald (>20%)
- Huishoudsamenstelling:

- 4 wonen samen met een partner, 1 is alleenstaand met kind(eren) en 1 is alleenstaand
- 2 respondenten zijn dit jaar gaan samenwonen
- Kinderen:
 - 2 met twee kinderen en 2 met drie kinderen
 - 3 met één kind met opvang
 - 2 met buitenschoolse opvang (BSO) en 1 met opvang bij een kindercentrum
- Toeslagen:
 - 1 ontvangt geen toeslag
 - 3 ontvangen huurtoeslag en zorgtoeslag
 - 2 ontvangen huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget

Inkomensaanvulling als uitkeerbare heffingskorting

- In totaal zijn er 6 respondenten geïnterviewd
- Gemiddelde leeftijd: 47 jaar
- Geslacht: 2 mannen en 4 vrouwen
- Opleidingsniveau: 2 laag, 1 middelbaar en 3 hoog
- Regio: 4 woonachtig in West-Nederland, 1 woonachtig in Zuid-Nederland en 1 woonachtig in Oost-Nederland

- Inkomen:
 - 3 met een laag inkomen, 1 met een midden inkomen en 2 met een hoog inkomen
 - 2 in loondienst, 1 zelfstandige en 3 met een uitkering
 - 4 met een vast inkomen en 2 met wisselende inkomsten
 - Van 3 respondenten is het inkomen dit jaar gelijk gebleven, van 3 is het inkomen sterk gedaald (>20%)
- Huishoudsamenstelling:
 - 4 wonen samen met een partner, 1 is alleenstaand met kind(eren) en 1 is alleenstaand
 - 2 respondenten zijn dit jaar gaan samenwonen
- Kinderen:
 - 2 met twee kinderen en 2 met drie kinderen
 - 3 met één kind met opvang
 - 2 met buitenschoolse opvang (BSO) en 1 met opvang bij een kindercentrum
- Toeslagen:
 - 1 ontvangt geen toeslag
 - 3 ontvangen huurtoeslag en zorgtoeslag
 - 2 ontvangen huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget

BIJLAGE 2: VOORBEELD INTERVIEWSHEMA

Voor elke maatregel hebben we een specifiek interviewschema gemaakt. Daarin komen algemene vragen voor (die we bij elke maatregel stellen) en vragen die specifiek over de betreffende maatregel gaan. Ook zijn er specifieke vragen/onderdelen voor bepaalde doelgroepen opgenomen, zoals vragen die alleen van toepassing zijn voor zelfstandigen. Hieronder staat een voorbeeld van een van de interviewschema's. Het interviewschema van *'Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door een generieke inkomensonafhankelijke aanvulling uitgekeerd via een inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting'*.

Introductie maatregel

Introductie voor burgers met een uitkering

De huidige zorgtoeslag verdwijnt. In plaats daarvan krijg je vanaf de leeftijd van 18 jaar een aanvulling op je inkomen van de Belastingdienst. Dit is voor iedereen hetzelfde vaste bedrag waarmee je zorgkosten kunt betalen. Er zijn geen voorwaarden aan deze aanvulling op je inkomen verbonden.

Je krijgt de aanvulling op je inkomen via je uitkering op je rekening. Je uitkeringsinstantie telt je loonheffingskorting en de aanvulling op je inkomen die je van de Belastingdienst ontvangt bij elkaar op, en maakt het totale bedrag naar je over. Het is daarom belangrijk dat je maar bij één instantie loonheffingskorting aanvraagt – anders ontvang je de loonheffingskorting én de aanvulling op je inkomen te vaak. Eventueel te veel ontvangen loonheffingskorting én aanvulling op je inkomen betaal je terug bij de aangifte van je inkomstenbelasting. Mensen die geen loonheffingskorting ontvangen (zoals ondernemers en zelfstandigen) ontvangen de aanvulling op hun inkomen via hun inkomstenbelasting.

Mensen die in het huidige systeem geen (zorg)toeslag ontvangen, betalen in dit nieuwe systeem meer belasting. Uiteindelijk houden zij dus hetzelfde inkomen als ze nu hebben. Er komt een zorgtoeslag voor een kleine groep mensen. Als je het (ondanks de aanvulling op je inkomen die je ontvangt) nodig hebt, kan je dus een zorgtoeslag aanvragen.

Introductie voor burgers in loondienst

De huidige zorgtoeslag verdwijnt. In plaats daarvan krijg je vanaf de leeftijd van 18 jaar een aanvulling op je inkomen van de Belastingdienst. Dit is voor iedereen hetzelfde vaste bedrag waarmee je zorgkosten kunt betalen. Er zijn geen voorwaarden aan deze aanvulling op je inkomen verbonden.

Je krijgt de aanvulling op je inkomen via je loon op je rekening. Je werkgever telt je loonheffingskorting en de aanvulling op je inkomen die je van de Belastingdienst ontvangt bij elkaar op, en maakt het totale bedrag naar je over. Het is daarom belangrijk dat je maar bij één werkgever loonheffingskorting aanvraagt – anders ontvang je de loonheffingskorting én de aanvulling op je inkomen te vaak. Eventueel te veel ontvangen loonheffingskorting én aanvulling op je inkomen betaal je terug bij de aangifte van je inkomstenbelasting. Mensen die geen loonheffingskorting ontvangen (zoals ondernemers en zelfstandigen) ontvangen de aanvulling op hun inkomen via hun inkomstenbelasting.

Mensen die in het huidige systeem geen (zorg)toeslag ontvangen, betalen in dit nieuwe systeem meer belasting. Uiteindelijk houden zij dus hetzelfde inkomen als ze nu hebben. Er komt een zorgtoeslag voor een kleine groep mensen. Als je het (ondanks de aanvulling op je

inkomen die je ontvangt) nodig hebt, kan je dus een zorgtoeslag aanvragen.

Introductie voor zelfstandigen

De huidige zorgtoeslag verdwijnt. In plaats daarvan krijg je vanaf de leeftijd van 18 jaar een aanvulling op je inkomen van de Belastingdienst. Dit is voor iedereen hetzelfde vaste bedrag waarmee je zorgkosten kunt betalen. Er zijn geen voorwaarden aan deze aanvulling op je inkomen verbonden.

Deze aanvulling op je inkomen krijgen de meeste mensen via hun uitkering of loon, bovenop hun loonheffingskorting. Als zelfstandige heb je geen loonheffingskorting. Jij ontvangt de aanvulling op je inkomen daarom via de inkomstenbelasting. Doe je je inkomstenbelasting één keer aan het eind van het jaar, dan ontvang je de aanvulling op je inkomen ook in één keer aan het eind van het jaar. Als je de aanvulling op je inkomen maandelijks wil ontvangen, doe je aan het begin van het jaar een 'voorlopige aangifte'.

Mensen die in het huidige systeem geen (zorg)toeslag ontvangen, betalen in dit nieuwe systeem meer belasting. Uiteindelijk houden zij dus hetzelfde inkomen als ze nu hebben. Er komt een zorgtoeslag voor een kleine groep mensen. Als je het (ondanks de aanvulling op je inkomen die je ontvangt) nodig hebt, kan je dus een zorgtoeslag aanvragen.

Noteer en beantwoord eventuele vragen die spontaan opkomen bij deelnemers tijdens of direct na de introductie van de maatregel.

VRAGEN OVER MAATREGEL BREED

1. Kan je in je eigen woorden omschrijven wat deze maatregel inhoudt?
2. Stel je voor dat het voortaan zo geregeld is. Hoe voel je je daarover? *Volgorde van doorvragen hieronder laten afhangen van eerste antwoord burger. Daar eerst bij aansluiten, en vervolgens andere aspecten bevragen.*
 - a. Wat vind je de positieve kanten?
 - b. Twijfel je ergens over? Zo ja, waarover?
 - c. Maak je je ergens zorgen over? Zo ja, waarover?
 - d. Wat vind je ervan dat iedereen een aanvulling op zijn inkomen krijgt?
 - e. Voor burgers in loondienst/met uitkering: Wat vind je ervan dat ondernemers of zelfstandigen de aanvulling op hun inkomen op een andere manier krijgen dan jij?
 - f. Voor zelfstandigen: Wat vind je ervan dat jij als ondernemer of zelfstandige de aanvulling op je inkomen op een andere manier krijgt dan mensen met een uitkering of in loondienst?
3. Hoe eerlijk vind je het als het voortaan zo geregeld is?
 - a. Waarom wel/niet?
4. Wat betekent het voor jou als het voortaan zo geregeld is?
 - a. Wat verandert er voor jou?
5. Wat vind je hiervan (van antwoord op vraag 4)?
 - a. Als nog niets over eerlijk/oneerlijk gezegd: Hoe eerlijk vind je dit (het antwoord op vraag 4)?

6. Voor mensen in loondienst/met uitkering: Wat vind je ervan dat je aan het eind van het jaar (een deel van) de aanvulling op je inkomen terug moet betalen als je bij meerdere werkgevers of instellingen loonheffingskorting hebt aangevinkt?
7. Wat is het eerste dat jij 'moet' doen als het voortaan zo geregeld is?

A. BURGERREIS VOOR BURGERS IN LOONDIENTST OF MET EEN UITKERING

Introduceer de burgerreis stap voor stap aan de hand van tekst en visuele ondersteuning. Na elke stap stel je eerst vragen over deze stap, voor je doorgaat naar de volgende stap in de burgerreis.



Stap 1: Zodra je 18 wordt, wijst je werkgever of uitkeringsinstantie je erop dat je vanaf nu recht hebt op de aanvulling op je inkomen van de Belastingdienst.

1. Wat vind je ervan dat je werkgever of uitkeringsinstantie je een bericht stuurt om je hierop te wijzen?
2. Wat moet je doen als je zo'n bericht van je werkgever of uitkeringsinstantie ontvangt?



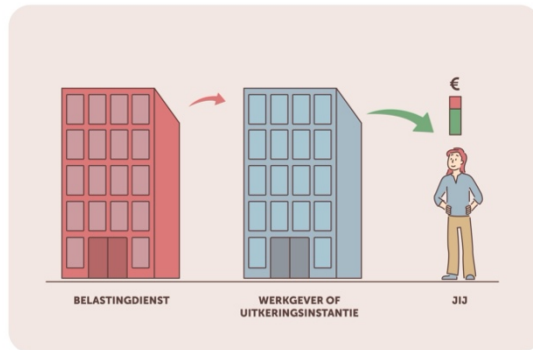
Stap 2: Als je een nieuwe werkgever of uitkeringsinstantie krijgt, geef je zelf aan of je loonheffingskorting, en daarmee ook de aanvulling op je inkomen van de Belastingdienst, via hen wil ontvangen.

1. Denk je dat je zelf kan aangeven of je loonheffingskorting en daarmee ook de aanvulling op je inkomen via je werkgever of uitkeringsinstantie wil ontvangen?
 - a. Waarom wel/niet? Hier goed doorvragen. Als iemand het gevoel heeft dat hij het niet kan, ligt het dan bijvoorbeeld aan oorzaken in de persoon, oorzaken in de omgeving, of aan iets anders?
2. Hoe makkelijk of moeilijk vind je het om zelf aan te geven of je loonheffingskorting en daarmee ook de aanvulling op je inkomen via je werkgever of uitkeringsinstantie wil ontvangen?
 - a. Waarom?
 - b. Als moeilijk: wat zou makkelijker zijn voor jou?
3. Wat gebeurt er als je aangeeft dat je loonheffingskorting en daarmee ook de aanvulling op je inkomen via je werkgever of uitkeringsinstantie wil ontvangen?

Als je aangeeft dat je loonheffingskorting, en daarmee ook de aanvulling op je inkomen via je werkgever of uitkeringsinstantie wil ontvangen, telt je werkgever de loonheffingskorting en de

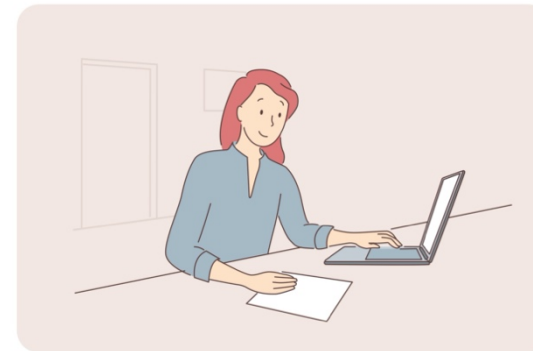
aanvulling bij elkaar op en maakt het totaalbedrag naar je over via je uitkering/loon.

4. Wat vind je hiervan?
 - a. Als nog niets over eerlijk/oneerlijk gezegd: Hoe eerlijk vind je dit?



Stap 3: Je ontvangt de aanvulling op je inkomen van de Belastingdienst automatisch via je loon of uitkering.

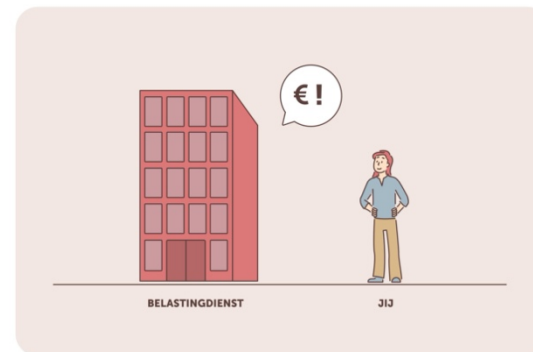
1. Wat vind je hiervan?
 - a. Als nog niets over eerlijk/oneerlijk gezegd: Hoe eerlijk vind je dit?



Stap 4: Aan het eind van het jaar doe je aangifte voor de inkomstenbelasting als dat nodig is.

B. BURGERREIS ZELFSTANDIGEN

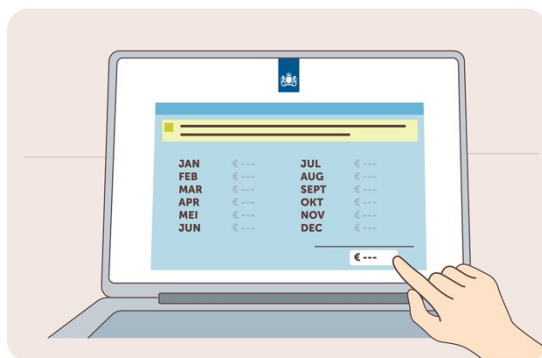
Introduceer de burgerreis stap voor stap aan de hand van tekst en visuele ondersteuning. Na elke stap stel je eerst vragen over deze stap, voor je doorgaat naar de volgende stap in de burgerreis.



Stap 1: Zodra je 18 wordt, wijst de Belastingdienst je erop dat je vanaf nu recht hebt op de aanvulling op je inkomen.

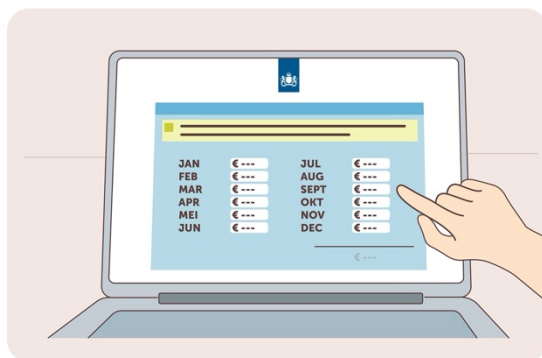
1. Wat vind je ervan dat de Belastingdienst je een bericht stuurt om je hierop te wijzen?

2. Wat moet je doen als je zo'n bericht van de Belastingdienst ontvangt?



Stap 2a – definitieve aangifte:

Je doet de aangifte van je inkomstenbelasting aan het eind van het jaar op basis van de definitieve gegevens. Je krijgt de aanvulling op je inkomen dan aan het eind van het jaar in één keer uitgekeerd.



Stap 2b – voorlopige aangifte:

Je doet een voorlopige aangifte van je inkomstenbelasting aan het begin van het jaar op basis van een schatting van de gegevens. Je krijgt de aanvulling op je inkomen dan

maandelijks uitgekeerd. Eventuele wijzigingen die relevant zijn voor de belasting die je betaalt kan je tussentijds doorgeven om te voorkomen dat je aan het eind van het jaar belasting moet bijbetalen.

1. Gaat je voorkeur uit naar het doen van een definitieve aanslag, of naar het doen van een voorlopige aanslag?
 - a. Waarom?
2. Denk je dat je zelf je Belastingaangifte kunt doen?
 - a. Waarom wel/niet? *Hier goed doorvragen. Als iemand het gevoel heeft dat hij het niet kan, ligt het dan bijvoorbeeld aan oorzaken in de persoon, oorzaken in de omgeving, of aan iets anders?*
3. Hoe makkelijk of moeilijk vind je het om zelf je Belastingaangifte te doen?
 - a. Waarom?
 - b. Als moeilijk: wat zou makkelijker zijn voor jou?

AFRONDING EN EVALUATIE

Vraag de deelnemer tot slot nog het volgende:

- Wil de deelnemer nog iets kwijt wat niet ter sprake kwam – relevante onderwerpen die niet aan bod kwamen of nog iets toevoegen aan de gegeven antwoorden?
- Wat is zijn ervaring met het huidige toeslagenstelsel? Denk aan terugvorderingen, wijzigingen doorgeven, moeilijk/makkelijk te begrijpen.
- Wat vond de deelnemer van het interview?

BIJLAGE 3: KENMERKEN PROFESSIONALS

Focusgroep 1

- Behandelde maatregelen:
 - Rechtstreeks uitbetalen van huurtoeslag aan verhuurder
 - T-2 met vangnet bij Belastingdienst
 - T-2 met vangnet geheel gedecentraliseerd bij gemeenten
- In totaal 5 deelnemers
- 3 medewerkers van de Belastingdienst(/Toeslagen): 2 behandelfunctionarissen en 1 adviseur
- 2 medewerkers van gemeenten: 2 klantmanagers schuldhulpverlening

Focusgroep 2

- Behandelde maatregelen:
 - Afschaffen zorgtoeslag met compensatie door het verlagen van de nominale premie
 - Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door een generieke inkomensonafhankelijke aanvulling uitgekeerd via een uitkeringsinstantie
- In totaal 6 deelnemers
- 2 medewerkers van de Belastingdienst(/Toeslagen): 1 behandelfunctionaris en 1 projectleider
- 3 medewerkers van gemeenten: 1 klantmanager schuldhulpverlening, 1 medewerker sociaal team en 1 medewerker Helpdesk Geldzaken
- 1 (wetenschappelijk) medewerker van het Nibud

Focusgroep 3

- Behandelde maatregelen:
 - Inkomenshuren in de corporatiesector
 - Balansverkorting verhuurderheffing – huurverlaging – huurtoeslag, met huurtoeslag op basis genormeerde huur
- In totaal 6 deelnemers
- 1 medewerker van de Belastingdienst(/Toeslagen): 1 medewerker van het belcentrum
- 3 medewerkers van gemeenten: 1 schulddienstverlener, 1 adviseur financiële hulpverlening en 1 adviseur sociaal domein
- 1 medewerker van de NWK, vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren
- 1 Sociaal Raadvrouw

Focusgroep 4

- Behandelde maatregelen:
 - Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door een generieke inkomensonafhankelijke aanvulling uitgekeerd via een inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting
 - Integrale vereenvoudiging voor belastingen en toeslagen
- In totaal 7 deelnemers
- 3 medewerkers van gemeenten: 1 beleidsadviseur, 1 ketenregisseur en 1 budgetcoach
- 1 medewerker van Divosa

- 1 medewerker van de Budgetcoach Groep
- 1 medewerker van Senzer
- 1 Sociaal Raadsvrouw

Focusgroep 5

- Behandelde maatregelen:
 - Toegangsrecht van 4 dagen 0-4 jaar en 4 dagdelen 4-12 jaar
 - Versoepelen grondslagen
- In totaal 6 deelnemers
- 1 medewerker van de Belastingdienst(/Toeslagen): 1 medewerker van het belcentrum
- 1 schuldspecialist van een gemeente
- 1 schuldhulpverlener van Stichting De Tussenvoorziening
- 1 medewerker van Ieder(in)
- 1 medewerker van Divosa
- 1 Sociaal Raadsvrouw

Focusgroep 6

- Behandelde maatregelen:
 - 100% vergoeding via publieke uitvoerder

- Integrale kindregeling: de kinderbijslag aangevuld met een inkomensafhankelijk deel in het SUWI-domein (uitgevoerd door SVB)
- In totaal 5 deelnemers
- 2 medewerkers van Stichting Kredietbank Nederland
- 1 trajectbegeleider schulddienstverlening van een gemeente
- 1 schuldhulpverlener van Stichting De Tussenvoorziening
- 1 schuldhulpverlener van PLANgroep

Focusgroep 7

- Behandelde maatregelen:
 - Basisbehoeftentoeslag
 - Inkomensaanvulling als uitkeerbare heffingskorting
- In totaal 9 deelnemers
- 4 medewerkers van gemeenten: 1 budgetcoach, 1 adviseur financiële hulpverlening, 1 medewerker sociaal-juridische dienstverlening en projectleider
- 1 beleidsadviseur Landelijke Cliëntenraad
- 1 financieel coach van Sammen Financiële coaching
- 1 schuldhulpverlener van Civic Amsterdam
- 1 medewerker van Senzer
- 1 Sociaal Raadsvrouw

BIJLAGE 4: OPZET EN VRAGENLIJST FOCUSGROEPEN

Opzet

Per focusgroep leggen we telkens twee tot drie maatregelen voor.

- A. (10 min) **Digitale aanvang.**
We zorgen ervoor dat alle technische zaken werken en we op tijd kunnen starten.
- B. (5 min) **Welkom en Introductie.**
We bedanken de professionals voor hun tijd. We leggen uit dat we een onafhankelijk onderzoeksbureau zijn, wat het doel is van de onlinebijeenkomst.

Omdat mensen in het huidige toeslagenstelsel in de problemen komen onderzoekt het kabinet op dit moment hoe het toeslagenstelsel anders kan. Het kabinet bedenkt daarvoor allerlei verschillende manieren, verschillende maatregelen. U krijgt vandaag over een (of twee) zo'n mogelijke andere manier te horen. Uw antwoorden gaat het kabinet verder helpen om te bepalen of ze een manier hebben bedacht die beter is. Of waar ze nog aan moeten denken, en ze nog verder moeten ontwikkelen om ervoor te zorgen dat het een verbetering kan zijn.

We vertellen dat alles wat ze vertellen vertrouwelijk wordt behandeld. We maken notulen en (audio)opnames. De opnames zijn uitsluitend bedoeld voor het uitwerken van de notulen en daar verwerken we geen namen in. Ook bespreken we het programma van de bijeenkomst.

- C. (10 min, afhankelijk van aantal professionals) **Voorstellen.**
De professionals stellen zich kort voor aan de hand van deze vragen:
 - a. Wat is je naam?
 - b. Wat is jouw professionele ervaring met de doelgroep die met deze Toeslag(en) te maken heeft?
 - c. Hoe heb je in je werk te maken met deze doelgroep?
- D. (5 min) **Instructie.**
We introduceren de onderdelen waar we ons in het gesprek op richten en leggen de procedure uit.

Voorafgaand aan de focusgroep sturen wij via de mail per maatregel een korte omschrijving, de burgerreis en de vragenlijst toe. We vragen ze hierbij expliciet verschillende relevante doelgroepen en omstandigheden in gedachten te nemen. De vooraf ingevulde vragen bieden houvast tijdens het gesprek en zorgen ervoor dat de deelnemers eerst zelf nadenken over hun mening waardoor de kans dat zij meegaan met andere deelnemers kleiner wordt. In de mondeling toelichting zijn we vervolgens alert op de specifieke (emotionele) labels die mensen gebruiken om hun antwoorden toe te lichten. De vragenlijst vullen zij voor de focusgroep in en de antwoorden versturen zij per mail.

- E. (30 min) **Maatregel 1.**
Tijdens de focusgroep doorloopt de professional per maatregel de volgende stappen:

- a. Stap 1: We lichten de maatregel waar we het over gaan hebben toe. Relevante vragen van professionals worden beantwoord. We treden hierbij niet te veel in detail.
- b. Stap 2: Professionals bespreken hun antwoorden in de groep, waarbij de moderator interactie tussen de professionals stimuleert. We zijn gedurende de hele sessie aanwezig als moderator om instructies te geven en door te vragen op de antwoorden die de professionals geven.
- c. Stap 3: Professionals bekijken hun gezamenlijke analyse en bepalen welke (onderdelen van) stappen verbeterd kunnen worden.

F. (5 min) **Pauze.**

G. (30 min) **Maatregel 2.**

Doorlopen van de verschillende stappen voor de tweede maatregel.

H. (30 min) **Eventueel maatregel 3.**

Doorlopen van de verschillende stappen voor de derde maatregel.

I. (5 min) **Afronding en Evaluatie.**

We ronden de focusgroep af en vragen of de deelnemers nog belangrijke dingen kwijt willen of dat ze vergeten zijn iets te zeggen. Ook vragen we wat ze van de focusgroep vonden.

J. (5 min) **Afsluiting en Bedanken.**

We leggen uit wat er met de resultaten wordt gedaan. We bedanken de deelnemers en verwijzen voor vragen door naar de moderator.

Vragenlijst

Voorafgaand aan de focusgroep vragen we alle professionals een vragenlijst in te vullen. De volgende vragen werden gesteld.

1. Het verloop van de burgerreis

- a) Verwacht u dat de acties die de maatregel verwacht van burgers doenlijk¹ voor hen zijn?
 - a. Ja, omdat:
 - b. Nee, omdat:
- b) Als u kijkt naar het aantal en de doenlijkheid van de acties voor burgers in de maatregel, wat zijn volgens u dan de positieve aspecten van de maatregel (vergeleken met het huidige systeem)?
- c) Als u kijkt naar het aantal en de doenlijkheid van de acties voor burgers in de maatregel, wat zijn volgens u dan de negatieve aspecten van de maatregel (vergeleken met het huidige systeem)?
- d) 1 d) Verwacht u dat er specifieke groepen burgers zijn voor wie de maatregel moeilijker te doen is? Zo ja, welke?
 - a. Nee, namelijk:

¹ Met doenlijk(heid) bedoelen we of de maatregel veel vergt van burgers én of burgers die te maken krijgen met de maatregel de tijd, energie en inspanning die de maatregel vraagt kunnen leveren (denk bijvoorbeeld aan persoonlijke

factoren of omstandigheden die de doenlijkheid van de beoogde doelgroep beperken)?

- b. Ja, groep(en):
 - i. Verwachtte grootte van deze groep(en):
 - ii. Toelichting:
- e) Verwacht u dat er omstandigheden zijn waarin de maatregel voor burgers moeilijker te doen is? Zo ja, welke?
 - a. Nee, namelijk:
 - b. Ja, omstandigheden:
 - i. Verwachtte frequentie waarmee deze omstandigheden plaatsvinden:
 - ii. Toelichting:

2. Begrijpelijkheid van de maatregel

- a) Is de maatregel eenvoudig te begrijpen voor burgers?
 - a. Helemaal niet eenvoudig te begrijpen t/m heel eenvoudig te begrijpen (7-puntsschaal)
 - b. Toelichting:
- b) Weten burgers tijdens elke stap in de maatregel waar ze aan toe zijn?
 - a. Weten helemaal niet waar ze aan toe zijn t/m weten helemaal waar ze aan toe zijn (7-puntsschaal)
 - b. Toelichting:
- c) Voelt de maatregel eerlijk voor burgers?
 - a. Helemaal niet eerlijk t/m heel eerlijk (7-puntsschaal)
 - b. Toelichting:

3. Tegenslagen² door de maatregel

² Met tegenslagen bedoelen we voornamelijk terugbetalingen. Als u mogelijke andere tegenslagen ziet voor burgers, vinden we het echter ook erg interessant om die te horen.

- a) Worden mogelijke tegenslagen uit het huidige systeem verminderd door de maatregel? Zo ja, welke?
 - a. Ja, namelijk:
 - b. Nee, namelijk:
- b) Zijn er tegenslagen door de maatregel die in het huidige systeem niet aanwezig zijn? Zo ja, welke?
 - a. Ja, namelijk:
 - b. Nee, namelijk:
- c) Verwacht u dat er specifieke groepen burgers zijn die door deze maatregel met (grote) tegenslagen te maken krijgen? Zo ja, welke?
 - a. Nee, namelijk:
 - b. Ja, groep(en):
 - i. Grootte van deze groep(en):
 - ii. Toelichting:
- d) Verwacht u dat burgers in specifieke omstandigheden met (grote) tegenslagen te maken krijgen door deze maatregel? Zo ja, welke?
 - a. Nee, namelijk:
 - b. Ja, omstandigheden:
 - i. Verwachtte frequentie waarmee deze omstandigheden plaatsvinden:
 - ii. Toelichting:

- e) Denkt u dat de maatregel een verbetering of verslechtering betekent voor specifieke groepen burgers die een verhoogde kans op tegenslagen hebben in het huidige systeem?
- a. *Zelfstandigen*
 - i. Verbetering, namelijk:
 - ii. Verslechtering, namelijk:

 - b. *Burgers met flexibele contracten*
 - i. Verbetering, namelijk:
 - ii. Verslechtering, namelijk:

 - c. *Burgers die vanuit een uitkering aan het werk gaan*
 - i. Verbetering, namelijk:
 - ii. Verslechtering, namelijk:

 - d. *Burgers die een levensgebeurtenis meemaken zoals een scheiding, baanverlies, ziek worden en daardoor inkomen verliezen, of gaan samenwonen*
 - i. Verbetering, namelijk:
 - ii. Verslechtering, namelijk:

4. Randvoorwaarden

- a) Welke randvoorwaarden³ zijn nodig om deze maatregel doenlijk en begrijpelijk te maken voor burgers en tegenslagen te voorkomen?

³ Randvoorwaarden bedoelen we heel breed. Denk bijvoorbeeld aan: altijd attenderen, automatisch wat automatisch kan, zorgen dat burgers voor hulp terecht kunnen bij de uitvoeringsinstantie. Wij horen graag alles waar u aan denkt.