

Bijlage 1.

Beschrijving en probleemanalyse van het toeslagenstelsel

Het toeslagenstelsel biedt inkomensondersteuning om de vitale voorzieningen op het gebied van zorg, huur, de kinderopvang toegankelijk te houden en in de kosten voor kinderen te kunnen voorzien. Ook beoogt het via de kinderopvangtoeslag de arbeidsparticipatie te bevorderen. Het stelsel is van groot belang: in 2022 werden 7,8 miljoen toeslagen uitgekeerd, met een waarde van € 15,7 miljard. Ruim twee derde van de Nederlandse huishoudens, 5,7 miljoen, ontvangt een toeslag. Naar verwachting wordt in 2023 voor ca. € 19 miljard aan toeslagen uitbetaald. Met de aangekondigde afschaffing van de kinderopvangtoeslag daalt het aantal met grofweg enkele honderdduizenden huishoudens, die momenteel enkel kinderopvangtoeslag ontvangen^{1,2}

Het toeslagenstelsel omvat op dit moment vier toeslagen: zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. Voor het uitwerken van de alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel is een geactualiseerde beschrijving van de vier toeslagen relevant. De eerdere analyse, inclusief risico's en waardering, zijn gedaan vanuit de situatie 2019 (2020) met cijfers over toeslagjaren die vaak verder terug liggen. De beschrijving gaat uit van het gehele toeslagenstelsel, met de focus op de huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget.³ Daarmee kan de beschrijving dienen als basis om de alternatieven te vergelijken met het dan geldende toeslagenstelsel.

Achtergrond

In dit hoofdstuk komt de achtergrond van de bestaande toeslagen aan bod. Daarbij wordt teruggegaan naar het doel en de invoering van het huidige toeslagenstelsel. Tevens wordt de ontwikkeling van het aantal toeslagen, toeslagontvangers en de uitgaven beschreven.

Doel

De invoering van het toeslagenstelsel had als doel om een begrijpelijk stelsel te creëren, aansluitend bij de draagkracht, met een efficiënte uitvoering. Daartoe werden verscheidene inkomensafhankelijke regelingen gestroomlijnd en in 2005 in één wet samengevat: de algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De stroomlijning van de verschillende regelingen moest volgen vanuit een geharmoniseerd begrippenkader zoals het toetsingsinkomen, berekeningsjaar en begrippen die samenhangen met de samenstelling van het huishouden. Dit zou de complexiteit verminderen.

Het stelsel is erop gericht om de financiële ondersteuning alleen te verstrekken aan degenen die ondersteuning daadwerkelijk nodig hebben (gericht) en op het moment dat kosten voor voorzieningen worden gemaakt (tijdig). Om gericht te zijn is (de hoogte van) het recht op de toeslagen gebaseerd op draagkracht en hebben de afzonderlijke toeslagen hun eigen criteria waarvan (de hoogte van) het recht op toeslagen afhankelijk is. Om de toeslagen zoveel mogelijk

¹ Kamerstukken II, 2022/2023, 31066, nr. 1154. Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen

² Kamerstukken II, 2022/2023, 31066, nr. 1154. Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen

³ Kamerstukken II, 2022/23, 31322, nr. 512. Stand van zaken herziening financieringsstelsel kinderopvang

te laten aansluiten bij de draagkracht in de actualiteit, worden de toeslagen gebaseerd op het actuele inkomen en uitgekeerd in de vorm van een voorschot.

Met de stroomlijning van de inkomensafhankelijke regelingen werd beoogd de complexiteit en de uitvoeringskosten te verminderen. De uitvoering van het toeslagenstelsel werd in zijn geheel belegd bij één uitvoerder, de Belastingdienst, om vanuit één loket klantgericht te kunnen werken. De Belastingdienst beschikte over veel van de benodigde gegevens zoals het toetsingsinkomen en de huishoudsituatie. Ook had de dienst ervaring met het afhandelen van massale, geautomatiseerde processen.

Sinds de invoering van het toeslagenstelsel zijn de fundamenten van het stelsel niet aangepast. Het stelsel is nog steeds gericht op gerichtheid, actualiteit, toekenningszekerheid en massale uitvoering. Wel zijn op onderdelen veranderingen doorgevoerd. Deze veranderingen zijn onder meer ingegeven vanuit de problemen bij de kinderopvangtoeslag⁴. Het kabinet besloot bijvoorbeeld in januari 2020 om Dienst Toeslagen te ontvlechten van de Belastingdienst om goede dienstverlening te kunnen verzekeren.⁵

Beschrijving van de afzonderlijke toeslagen

De toeslagen bieden inkomensondersteuning om in de kosten van zorg, huur, de kinderopvang en de kosten voor kinderen te kunnen voorzien. Onderstaand worden de verschillende toeslagen toegelicht.

Zorgtoeslag

De zorgtoeslag is geïntroduceerd in 2006 met als doel de financiële toegankelijkheid van de zorg voor alle huishoudens te garanderen, in de overgang van een stelsel met een ziekenfonds naar een marktstelsel. In 2022 ontvingen 4,5 miljoen huishoudens een zorgtoeslag⁶.

Iedere burger met een reguliere Nederlandse zorgverzekering dan wel een verdragspolis en een relatief lage draagkracht heeft recht op zorgtoeslag. De hoogte van de zorgtoeslag is niet afhankelijk van de kosten van de zorgverzekering die de ontvanger afsluit; de hoogte wordt bepaald door de landelijke gemiddelde nominale premie en eigen risico, en de draagkracht van en het type huishouden.⁷

De hoogte van de zorgtoeslag bouwt af naarmate het huishoudinkomen stijgt en er is een harde vermogensgrens waarboven het recht op zorgtoeslag vervalt (zie tabel 2). Alleenstaanden met een huishoudinkomen tot het wettelijk minimumloon (WML) ontvangen in 2023 vanwege de éénmalige koopkrachtbesluitvorming circa 100% van de gemiddelde kosten van de zorgverzekering, voor paren op het niveau van het WML is dit 85%. In gangbare jaren is dit percentage lager: 2022 betrof dit voor alleenstaanden op het niveau van het WML 75% en voor paren op het niveau van het WML 70%.

Huurtoeslag

De huurtoeslag werd in 2006 geïntroduceerd ter vervanging van de huursubsidie. De bijdrage werd hiermee onder meer afhankelijk van het inkomen in de actualiteit, waar de huursubsidie gebaseerd was op het inkomen van 1,5 jaar terug. De huurtoeslag is een financiële bijdrage van de overheid

⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 35510, nr. 4. Kabinetsreactie op rapport 'Ongekend onrecht'

⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 588. Versterken besturing Belastingdienst

⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1154. Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen

⁷ Dit wordt berekend door de normpremie (wat men geacht wordt te kunnen betalen aan zorgpremie en het eigen risico) af te halen van de standaardpremie.

die bedoeld is om huurders met een laag inkomen te ondersteunen bij het betalen van hun huur. In 2022 ontvingen 1,4 miljoen huishoudens huurtoeslag⁸.

Anders dan bij de zorgtoeslag is de huurtoeslag afhankelijk van de daadwerkelijk betaalde huur. De hoogte van de huurtoeslag wordt berekend op basis van de rekenhuur (de kale huur vermeerderd met de eventuele subsidiabele service kosten), verminderd met de eigen bijdrage, ook wel de basishuur genoemd. De eigen bijdrage is afhankelijk van het inkomen, de hoogte van de feitelijke huur en de samenstelling van het huishouden.

De huurtoeslag heeft (sinds 1 januari 2020) geen vaste inkomensgrens waarboven het recht op huurtoeslag vervalt (zie Tabel 2). In plaats daarvan wordt de huurtoeslag geleidelijk afgebouwd doordat de inkomensafhankelijke eigen bijdrage oploopt, totdat er sprake is van een nihil toekenning: het kantelpunt waarop de eigen bijdrage even hoog of hoger is dan het maximaal mogelijke huurtoeslagbedrag op basis van de huur. Het resterende deel van de huur (het deel boven de basishuur) wordt (deels) vergoed door de overheid. Een deel hiervan wordt voor 100% vergoed, en over de hogere huurdelen wordt een lager aandeel vergoed, afhankelijk van de huurgrens.

Het huidig kabinet beoogt de huurtoeslag te vereenvoudigen. Daartoe is een wetsvoorstel ingediend. Tot nu toe geldt een maximumhuurgrens. Huurders met een huur boven deze grens komen niet in aanmerking voor huurtoeslag.⁹ Met invoering van dit het wetsvoorstel vervalt de maximumhuurgrens. Huurders met een hogere huur, maar met een laag inkomen kunnen dan ook in aanmerking komen voor huurtoeslag. Daarnaast vervallen de vier specifieke posten aan servicekosten die nu nog meetellen voor de toeslagberekening. De kale huur wordt op deze manier ook de rekenhuur voor de toeslag. Daarnaast wordt de leeftijdsgrens verlaagd van 23 naar 21, jongeren vanaf 21 jaar hebben dan volledig recht op huurtoeslag. De eigenbijdrage is in 2023 verlaagd in het licht van de gestegen (energie)prijzen.

Kindgebonden budget

Het kindgebonden budget biedt ouders met lagere- en middeninkomens, naast de inkomensafhankelijke kinderbijslag, extra ondersteuning voor de kosten van kinderen. Onderzoek van het SCP¹⁰ laat zien dat gezinnen met kinderen, zeker als het alleenstaande ouders of gezinnen met meerdere en jongere kinderen zijn, een groter risico hebben op armoede. In 2022 ontvingen 1 miljoen huishoudens kindgebonden budget¹¹.

Het kindgebonden budget is niet gekoppeld aan specifieke voorzieningen of uitgaven voor kinderen, daarmee is de hoogte ook niet afhankelijk van de specifieke kosten van een voorziening, zoals bij de huurtoeslag. Om in aanmerking te komen voor het kindgebonden budget, moet er aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Allereerst moet men één of meerdere kinderen hebben die jonger zijn dan 18 jaar en recht hebben op kinderbijslag. Daarnaast mag het gezamenlijke inkomen niet te hoog zijn. Dit bedrag hangt af van de samenstelling van het gezin. Ook het (gezamenlijke) vermogen mag niet te hoog zijn.

De hoogte van het kindgebonden budget dat iemand ontvangt is afhankelijk van verschillende factoren, zoals het aantal kinderen en de leeftijd van de kinderen. Alleenstaande ouders hebben

⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1154. Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen

⁹ Er bestaat echter een uitzondering voor bepaalde situaties, zoals grote huishoudens van tenminste acht personen, aangepaste woningen in verband met een handicap of verworven recht.

¹⁰ Hoff, S. en B. van Hulst (2019). Armoede bij kinderen en volwassenen. In: Armoede in kaart: 2019.

¹¹ Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1154. Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen.

recht op een ruimere tegemoetkoming, zij maken aanspraak op een aanvullende alleenstaande ouderkop (ALO-kop). Ook de bedragen die gezinnen en alleenstaande ouders ontvangen zijn in 2023 eenmalig verhoogd in het licht van de gestegen (energie)prijzen.

Anders dan andere toeslagen wordt het kindgebonden budget in veel gevallen automatisch toegekend. Burgers die kinderbijslag (gaan) ontvangen en aan wie al een andere toeslag (huurtoeslag, zorgtoeslag of kinderopvangtoeslag) is toegekend, krijgen automatisch het kindgebonden budget toegekend.

Tabel 1 Vermoegensgrenzen en inkomensgrenzen per toeslag in 2023

	ZORGTTOESLAG	HUURTOESLAG	KINDGEBONDEN BUDGET	KINDEROPVANG-TOESLAG
• Maximaal inkomen				
• Zonder toeslagpartner	€ 38.520	Geen harde grens	Geen harde grens	Geen grens
• Met toeslagpartner	€ 48.224	Geen harde grens	Geen harde grens	Geen grens
• Maximaal vermogen				
• Zonder toeslagpartner	€ 127.582	€ 33.748	€ 127.582	-
• Met toeslagpartner	€ 161.329	€ 67.496	€ 161.329	-
• Medebewoner	-	€ 67.496		-

Kinderopvangtoeslag

Het doel van de kinderopvangtoeslag is om ouders financieel te ondersteunen bij de kosten van kinderopvang. Daarnaast is het doel de arbeidsparticipatie te bevorderen. In 2022 ontvingen 600.000 huishoudens kinderopvangtoeslag¹².

Om in aanmerking te komen voor de toeslag moeten ouders gebruik maken van kinderopvang die geregistreerd is in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Hiervoor moet de kinderopvang voldoen aan kwaliteitseisen op het gebied van veiligheid, gezondheid, pedagogiek en personeel. Verder geldt voor het recht op kinderopvangtoeslag een arbeidseis. Beide ouders moeten werken, studeren of een traject naar werk volgen. Ook indien sprake is van detentie langer dan drie maanden, of een WLZ indicatie van een van beide ouders (waarbij de andere ouder ook voldoet aan de voorwaarden) kan men in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het inkomen van de ouders, het aantal kinderen en het aantal opvanguren per kind. Er geldt ook een maximum uurprijs waarover de toeslag vergoed wordt.

In het coalitieakkoord is opgenomen dat de kinderopvangtoeslag wordt afgeschaft. De overheidsvergoeding wordt straks rechtstreeks uitgekeerd aan de kinderopvangorganisaties. Daarnaast komt er in het nieuwe stelsel een inkomensonafhankelijke vergoeding voor werkende ouders. Hierdoor neemt de toekenningszekerheid toe en de marginale druk af. Ouders betalen in het nieuwe stelsel slechts een kleine eigen bijdrage van 4% (tot een maximum uurprijs); de vergoeding voor de kinderopvang) wordt 96%.

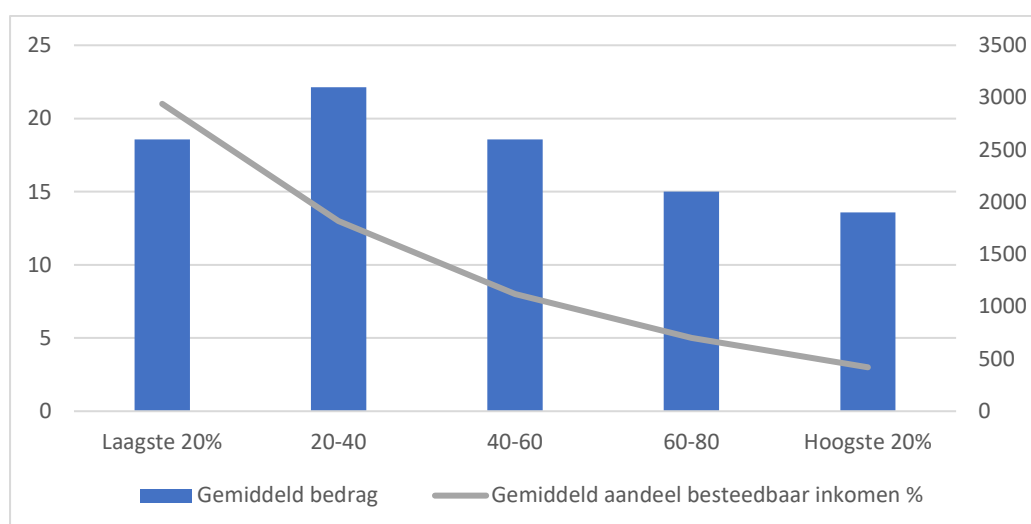
¹² Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1154. Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen.

Omvang

Het bereik en het financiële belang van toeslagen is sinds de invoering fors toegenomen. Bij de start van het toeslagenstelsel in 2006 werd in totaal € 5 miljard uitgekeerd, verdeeld over 6,2 miljoen toeslagen. In 2022 keerde Dienst Toeslagen 7,8 miljoen toeslagen uit aan 5,7 miljoen huishoudens met een totale waarde van € 15,7 miljard, circa 2 op de 3 huishoudens ontvangt een toeslag. Maandelijks ontvingen ongeveer 4,5 miljoen huishoudens zorgtoeslag, 1,4 miljoen huurtoeslag, 1 miljoen kindgebonden budget en 600.000 kinderopvangtoeslag¹³.

Voor huishoudens met een laag inkomen vormen de toeslagen een belangrijk onderdeel van het besteedbaar inkomen. Het belang van de toeslagen in het totale inkomen neemt af naarmate het inkomen hoger is. Figuur 1 toont het aandeel toeslagen in inkomen per inkomensgroep (2016). Het figuur laat zien dat het inkomen van de laagste 20% van de inkomens voor gemiddeld ongeveer 20% uit toeslagen bestaat. Dat de hoogste inkomens nog een significant bedrag aan toeslag ontvangen wordt verklaard door het ontbreken van een inkomensgrens en de beperkte inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag, waardoor ook de hoogste inkomens nog kinderopvangtoeslag ontvangen, en door de inkomensgrens bij het kindgebonden budget. Het belang van de toeslagen in het totale inkomen neemt echter sterk af. Met het afschaffen van de kinderopvangtoeslag zal het aandeel toeslagen voor de hogere inkomensgroepen afnemen.

Figuur 1 Aandeel toeslagen in inkomen per inkomensgroep (2016)



Het bedrag uitgekeerd door het toeslagenstelsel is door de jaren heen sterk toegenomen. Sterker dan verklaard kan worden aan de hand van inflatie en het groter worden van doelgroep. Het grootste deel van de stijging komt doordat de hoogte van toeslagen in verschillende jaren beleidsmatig is verhoogd. Deze ontwikkeling laat zien dat het toeslagenstelsel wordt ingezet als een manier om burgers te voorzien van aanvullend inkomen. Zo loopt naar verwachting het totaal uitgekeerde toeslagbedrag in 2023 verder op vanwege de verhoging van de toeslagen vanuit de koopkrachtbesluitvorming¹⁴.

Tabel 2 Ontwikkeling aantal toeslagen en budgettair beslag

TOESLAGEN	AANTAL TOESLAGEN (MLN) EN BUDGETTAIR BESLAG (MLD)		
	2016	2019	2022

¹³ Peildatum 14 februari 2023. Te vinden via www.overtoeslagen.nl/over-ons-werk/feiten-en-cijfers.

¹⁴ Jaarlijks fluctueert de doelgroep door aanpassingen van de normen. In 2023 is de omvang van het stelsel tijdelijk groter door de koopkrachtbesluitvorming. Dit heeft ertoe geleid dat er tijdelijk 0,5 miljoen huishoudens zorgtoeslag ontvangen.

Zorgtoeslag	4,6	€ 4,2	4,7	€ 4,9	4,6	€ 5,5
Huurtoeslag	1,4	€ 3,3	1,4	€ 3,6	1,5	€ 3,9
Kindgebonden budget	0,9	€ 1,9	0,8	€ 2,0	1,0	€ 2,5
KOT	0,5	€ 2,1	0,7	€ 3,1	0,7	€ 3,8
Totaal	7,4	€ 11,5	7,6	€ 13,6	7,8	€ 15,7

De toeslagen zijn voor veel huishoudens een wezenlijk onderdeel van hun inkomen. De effecten van het afschaffen van de toeslagen zonder alternatief, dus zonder dat er sprake is van een vorm van compensatie, worden hieronder uiteengezet. Hierbij is als ijkjaar 2028 genomen, dat is onder het huidige pad – door de incidentele verhoging van het kindgebonden budget in de periode 2023-2027 – het eerste jaar waarin de toeslagen niet beleidsmatig zijn verhoogd. In 2028 is de kinderopvangtoeslag afgeschaft, de nog bestaande toeslagen zijn de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

De uitkomsten laten de gerichtheid van de toeslagen op de lagere inkomens zien. 53% van de huishoudens ontvangt in ieder geval één van de drie onderzochte toeslagen. De overige huishoudens ontvangt geen toeslag. Omdat zij niet geraakt worden door het afschaffen van de toeslagen zonder dat er sprake is van een alternatief, is het mediane inkomenseffect¹ voor de hele populatie beperkt negatief (grootweg de helft van het totaal aan huishoudens wordt niet geraakt door het afschaffen van de drie toeslagen). Het afschaffen leidt tot forse negatieve inkomenseffecten voor met name de onderste 2 inkomensgroepen, deze huishoudens ontvangen immers vaak één of meerdere toeslagen. In de laagste inkomensgroep (<108% WML) zit 20% van de huishoudens. In deze inkomensgroep gaat 93% er meer dan 5% op achteruit, 2% gaat er 2 tot 5% op achteruit, dit betekent dat in totaal 95% van de inkomensgroep erop achteruit gaat als de toeslagen worden afgeschaft. De mediaan in deze groep is een achteruitgang van meer dan 18%.

Ook binnen de tweede inkomensgroep (108-171% WML) is bij de meeste huishoudens sprake van negatieve inkomenseffecten. Deze groep bevat wederom 20% van de huishoudens, van wie driekwart een inkomensverslechtering heeft bij het afschaffen van de toeslagen zonder alternatief. De inkomenseffecten nemen af met het huishoudinkomen, dit komt zowel door het stijgende huishoudinkomen als door de inkomensafhankelijkheid van de toeslagen. De effecten van het afschaffen van het toeslagenstelsel zonder alternatief slaat neer bij huishoudens ongeacht hun inkomensbron (werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden). De grootste negatieve inkomenseffecten zijn zichtbaar bij uitkeringsgerechtigden², waarbij dit met name huishoudens met een sociale minimumuitkering of AOW'ers zonder of met een lager aanvullend pensioen raakt. De huurtoeslag heeft het grootste aandeel in het mediane negatieve inkomenseffect bij lagere inkomens/uitkeringsgerechtigden, maar dit is ook de toeslag met de grootste spreiding qua inkomenseffecten. Dit komt doordat de hoogte van de huurtoeslag niet enkel samenhangt met het toetsingsinkomen van het huishouden, maar ook met onder meer de hoogte van de huur.

Binnen de derde inkomensgroep (171-263% WML), die ook 20% van de huishoudens bevat, gaat in totaal 33% van de inkomensgroep erop achteruit als toeslagen worden

afgeschaft. 12% van de huishoudens gaat er meer dan 5% op achteruit, 11% van de huishoudens gaat er 2 tot 5% op achteruit.

Kenmerken

In de initiële vormgeving van toeslagen en de ontwikkelingen die hebben gevolgd, zijn keuzes gemaakt. Onder meer om (voorziene) problemen in het stelsel te verminderen, om specifieke beleidsdoelstellingen na te streven, maar bijvoorbeeld ook omdat er andere inzichten over de zelfredzaamheid van burgers zijn verkregen.

Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende kenmerken van het huidige toeslagenstelsel.

Zelfredzame burger

De periode van de start van het toeslagenstelsel wordt gekenmerkt door een groot vertrouwen in de zelfredzaamheid van de burger. Er wordt verwacht dat de burger in staat is de rationaliteit van het toeslagensysteem te begrijpen en er op de juiste manier mee om te gaan en dat ook in handelen omzet. De veronderstelling is dus dat de burger het toeslagenstelsel begrijpt en de gevraagde informatie juist en tijdig aan kan leveren. Niet alle burgers kunnen voldoen aan de verwachtingen van de overheid van een zelfredzame burger. Burgers in constantere situaties, bijvoorbeeld in vaste loondienst en met weinig veranderingen in hun dagelijks leven, hoeven weinig actie te ondernemen om de toeslagaanvraag aan te laten sluiten bij hun actuele situatie. Daartegenover staan burgers die te maken hebben met wisselende inkomens, zoals flexwerkers en ZZP'ers. Het Nibud heeft onderzocht dat bijna 30% van mensen met een wisselend inkomen¹⁵ niet weet of ze recht hebben op toeslagen en/of aanvullende inkomensvoorzieningen. Ook van burgers die te maken krijgen met (onvoorziene) veranderingen wordt gevraagd actie te ondernemen, terwijl met name tegenslagen en (onvoorziene) levensgebeurtenissen leiden tot stress en mentale belasting, wat leidt tot beperkt mentaal vermogen. Dit uit zich in kortetermijndenken en verlies aan overzicht op het grotere plaatje¹⁶.

Een ander kenmerk van de periode rond introductie van de Awir is een groot vertrouwen in de integriteit van de burger. Aanvragen werden bijvoorbeeld beperkt gecontroleerd. Na enkele jaren raakten steeds meer mensen ervan overtuigd dat deze houding ook tot misbruik kon leiden. Mede als gevolg hiervan kwam er meer aandacht voor fraudebestrijding. In 2019 werd door de toeslagenaffaire duidelijk dat het (fraude)beleid te hardvochtig was. Het kabinet nam naar aanleiding van het rapport 'Ongekend onrecht' (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag) maatregelen om onder meer de dienstverlening te verbeteren¹⁷. Mede naar aanleiding van dit rapport is er meer aandacht en begrip voor de complexiteit van het toeslagenstelsel en de rol van de overheid hierin gekomen. Er wordt erkend dat burgers onbedoeld fouten kunnen maken, daarom is in de uitvoering meer ruimte gekomen voor ondersteuning en begeleiding bij het aanvragen en ontvangen van toeslagen. Er wordt meer rekening gehouden met de zelfredzaamheid van burgers.

Gericht

Het stelsel is erop gericht om de financiële ondersteuning alleen te verstrekken aan degenen die ondersteuning daadwerkelijk nodig hebben (gericht). De koopkrachtmaatregelen van 2023 laten zien dat vanwege deze gerichtheid snel specifieke groepen extra inkomensondersteuning kunnen ontvangen. De gerichtheid maakt echter ook dat het recht op toeslagen afhankelijk is van veel

¹⁵ <https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-kwart-van-huishoudens-weet-niet-of-ze-recht-hebben-op-toeslagen/>, 20 procent 2019

¹⁶ WRR (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.*

¹⁷ Kamerstukken II, 2020/2021, 35 510 nr. 4. Kabinetsreactie op rapport 'Ongekend onrecht'.

grondslagen. Deze grondslagen maken het gehele systeem complex, zowel voor de burger om te begrijpen, als voor de uitvoering om uit te voeren. Voor burgers is het daardoor minder makkelijk hun weg te vinden naar een regeling die voor hen bedoeld is.

De afgelopen jaren zijn specifieke grondslagen toegevoegd om oplossingen te bieden voor bepaalde doelgroepen. Een voorbeeld betreft de regeling noodopvang, waarbij een gehuwde partner die vanwege huiselijk geweld verblijft in de noodopvang uitgezonderd kan worden van het toeslagpartnerschap. Hoewel deze uitzonderingen een oplossing bieden voor de specifieke doelgroep, moet de uitvoering steeds meer (handmatige) inspanningen verrichten voor zulke specifieke grondslagen. Zoals dit voorbeeld laat zien leiden deze specifieke bepalingen vaak tot verdere uitbreiding van de doelgroep.

Niet alleen de veelheid aan grondslagen, ook de aard van de grondslagen is ingewikkeld. Een voorbeeld betreft het partnerbegrip. Net als in de socialezekerheidsregelingen geldt ook voor het toeslagenstelsel dat bij de inkomensondersteuning rekening gehouden wordt met het inkomen en vermogen binnen het huishouden; leden van een huishouden worden geacht elkaar financieel te ondersteunen. Gezien de verschillende levensvormen (gehuwd en ongehuwd duurzaam samenwonend) leidt dit tot een fijnmazige definitie en tegelijkertijd toch ook weer zo grofmazig dat bepaalde groepen burgers ongewenst als partner worden beschouwd. Ook verschillen de grondslagen over de verschillende toeslagen, zo gelden er verschillende vermogensgrenzen en verschillen de afbouwpaden voor het recht op toeslag op basis van het inkomen (tabel 2).

Actualiteit

Toeslagen worden uitgekeerd als voorschot, zodat burgers in hun inkomen tegemoetgekomen worden op het moment dat ze dat nodig hebben (in de actualiteit): een aanvraag van een toeslag wordt veelal binnen 3-8 weken beschikt en als voorschot uitgekeerd. Dit helpt burgers om voorzieningen te kunnen betalen op het moment dat zij deze nodig hebben.

Omdat het inkomen pas achteraf kan worden vastgesteld, moeten burgers zelf hun gegevens doorgeven, waarop het voorschot kan worden berekend. Burgers geven wijzigingen niet altijd (juist en/of tijdig) door, bijvoorbeeld omdat ze zich er niet van bewust zijn dat de wijziging relevant is voor de toeslagen of omdat ze de gevraagde informatie niet goed overzien. Hierdoor ontstaan nabetalingen en terugvorderingen, en een lagere toekenningszekerheid. Zelfs als burgers wijzigingen het hele jaar goed hebben doorgegeven, kan een wijziging op een vervelend getimed moment (einde jaar) alsnog leiden tot terugvorderingen. Bijvoorbeeld wanneer de laatste voorschotbetaling is geweest, maar de burger een eindejaar bonus krijgt, waardoor het inkomen stijgt. Omdat toeslagen worden vastgesteld over een geheel jaar, daalt het recht op toeslagen en volgt een terugvordering. Of wanneer iemand in de eerste maanden van een jaar- passend bij de situatie op dat moment- toeslag ontvangt, maar gedurende het jaar een forse inkomensstijging doormaakt (bijvoorbeeld door te gaan werken). Dan kan, ook bij tijdig doorgeven van de inkomensstijging, over het hele jaar genomen sprake zijn van minder of geen recht op toeslag, waardoor een terugvordering volgt. Angst voor terugvorderingen kan een reden zijn voor burger om toeslagen pas met terugwerkende kracht aan te vragen. Vooral burgers die de toeslag niet direct nodig hebben om hun maandelijkse kosten te dekken zullen hiervoor kiezen. Hierdoor ontvangen zij minder actuele inkomensondersteuning¹⁸.

¹⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1158. *Evaluatie van de wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen.*

Een specifiek probleem doet zich voor wanneer een uitvoerder gewijzigde gegevens aanlevert als Dienst Toeslagen al een definitieve beschikking heeft afgegeven. Dienst Toeslagen moet dan alsnog een herziening van de definitieve beschikking sturen, wat kan leiden tot een nabetaling of terugvordering. Dit komt in individuele gevallen voor.

Massaal proces door één uitvoerder

Vanwege de grote doelgroep en om de uitvoeringskosten te beperken, worden aanvragen voor toeslagen massaal en geautomatiseerd verwerkt. Dienst Toeslagen slaagt erin om 99,9% van de toeslagvoorschotten op tijd uit te betalen. Hiervoor verwerkt Toeslagen jaarlijks miljoenen aanvragen en mutaties van burgers: in 2022 werden 4 miljoen mutaties en 1,8 miljoen nieuwe aanvragen verwerkt. In totaal worden circa 21 miljoen beschikkingen afgegeven. De verwerking van miljoenen aanvragen, wijzigingen en beschikkingen vereisen een geautomatiseerd systeem. Hiermee worden grote aantallen huishoudens efficiënt bediend.

Bij deze geautomatiseerde verwerking hoort ook een geautomatiseerde dienstverlening. Toeslagenwetten bevatten daarom veelal gebonden bevoegdheden, zoals de wettelijke vereisten voor het recht op een toeslag, vastgestelde termijnen voor het doen van een aanvraag, of inkomens-/vermogensgrenzen. Dit betekent echter dat burgers hierbinnen slechts beperkt persoonlijk benaderd kunnen worden. Er is relatief weinig ruimte, dat wil zeggen de bevoegdheid, om in meer of mindere mate naar eigen inzicht een besluit te nemen. Veelal komt dit in de wet tot uitdrukking in een zogenaamde 'kan-bepaling'. Een individuele evenredige belangenafweging op grond van een wettelijke bepaling, is echter zeer beperkt in te passen binnen geautomatiseerde processen. Daarnaast laat een specifieke regeling, die zich richt op specifieke gevallen, zich ook niet goed inpassen in de massale processen. Zo bestaan verschillende vormen van bijzonder vermogen waarvan niet wenselijk wordt geacht dat deze het recht op toeslagen beïnvloeden (vermogenstoetsuitzondering), het gaat bijvoorbeeld om vergoedingen voor de gevolgen van oorlog en conflict¹⁹. Een Handmatige verwerking is echter arbeidsintensief.

Het recht op toeslagen wordt deels bepaald door gegevens die niet bij Dienst Toeslagen beschikbaar zijn. Problemen in de keten kunnen ertoe leiden dat benodigde gegevens nog niet beschikbaar zijn, terwijl burgers vaak verwachten dat de overheid over de relevante gegevens beschikt en hiernaar handelt.

Samenloop met breder inkomensbeleid

Burgers met lagere inkomens hebben vaak te maken met meer dan één inkomensondersteunende maatregel. Burgers ontvangen vaak meer dan één toeslag. Naast inkomensondersteuning via toeslagen, vindt dit ook plaats via de fiscaliteit en de sociale zekerheid. De afbouwtrajecten van deze toeslagen lopen vaak samen met de inkomensafhankelijke afbouw van fiscale heffingskortingen (zoals de algemene heffingskortingen en de arbeidskorting).

Een aantal van de burgers ontvangt naast toeslagen ook een andere vorm van financiële bijdrage van de overheid. De verschillende bijdragen worden verstrekt door verschillende uitvoeringsorganisaties en/of op ander overheidsniveaus (rijksoverheid/gemeente). Behalve dat dit zoals gezegd veel vraagt van burgers, kan er in sommige gevallen een vervelende samenloop van verschillende regelingen in het sociale domein en de fiscaliteit ontstaan. Zoals de situatie waarin enkele duizenden huishoudens van alleenverdieners door inkomensaanvullingen vanuit verschillende sociale regelingen minder toeslag ontvangen dan een vergelijkbaar paar met een bijstandsuitkering. Dit soort gevolgen zijn voor de meeste burgers in dergelijke situaties niet te

¹⁹ [Vermogen dat niet telt voor huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget \(belastingdienst.nl\)](#).

voorzien, terwijl juist deze burgers het grootste belang hebben bij inkomensondersteuning en het grootste armoederisico hebben²⁰.

Ook zijn de gevolgen van handelingen bij samenloop van toeslagen met andere regelingen niet altijd te voorzien voor burgers, beleidsmakers en uitvoering. Dit komt bijvoorbeeld doordat verschillende definities en begrippen worden gehanteerd. Een voorbeeld van een verschillend begrip tussen het gehanteerde inkomensbegrip in de uitvoering van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) en het verzamelinkomen zoals dat wordt gehanteerd bij toeslagen (Awir).

Fundamentele problematiek

Zoals in de voorgaande hoofdstukken geschetst, ondersteunt het toeslagenstelsel huishoudens in de kosten van zorg, huur, de zorg voor kinderen en kinderopvang. Het stelsel kenmerkt zich door een hoge mate van actualiteit en gerichtheid, waardoor huishoudens op het juiste moment financiële ondersteuning ontvangen die aansluit bij hun draagkracht. Ook biedt het stelsel ruimte om gerichte groep (tijdelijk) extra te ondersteunen, zoals in 2023 is gebeurd als onderdeel van de koopkrachtmaatregelen. Deze voordelen staan echter op gespannen voet met de nadelen van (hoge) terugvorderingen en begrijpelijkheid voor burgers. Het toeslagenstelsel kan voor onzekerheid zorgen over de te ontvangen toeslag gedurende het jaar, met name voor mensen met lage en onregelmatige inkomens. Daarnaast vraagt het stelsel veel van de burgers en uitvoering, vanwege complexe voorwaarden bij het aanvragen en wijzigen van toeslagen. Er zijn veel verschillende burgers en huishoudsituaties; of er sprake is van problematiek en in welke mate verschilt dan ook. Maar in z'n algemeen kan gesteld worden dat het stelsel uitgaat van een te zelfredzame burger. Hierdoor wordt te veel van een deel van de burgers verwacht.

Er zijn een aantal fundamentele problemen geconstateerd van het toeslagenstelsel: complexe regelingen, problematische terugvorderingen en niet-gebruik. Daarnaast verhoogt het huidige toeslagenstelsel de marginale druk. De problematiek van de marginale druk is niet alleen een probleem van het toeslagenstelsel, maar het toeslagenstelsel draagt er wel aan bij samen met de fiscaliteit en sociale zekerheid. Afgelopen jaren zijn meerdere veranderingen doorgevoerd om de effecten van de problematiek aan te pakken. In onderstaande paragrafen worden zowel de problematiek als de veranderingen toegelicht.

Complexe regelingen

De veelheid aan en complexiteit van de grondslagen en samenloop met andere inkomen ondersteunde regelingen hebben geleid tot een complex en moeilijk te begrijpen systeem. De voorwaarden en regels die een rol spelen in het recht op toeslagen verschillen per toeslag, wijzigen regelmatig en worden door veel burgers als ingewikkeld ervaren. Als burgers niet weten dat er iets van ze verwacht wordt, of als niet duidelijk is wat er van hen wordt verwacht, dan is de kans groot dat ze niet uit zichzelf in actie komen. Uit enquête onderzoek waarin burgers een aantal stellingen kregen voorgelegd over de regels van de toeslag die zijn ontvingen, kon slecht 43% van de respondenten correct aangeven welke stellingen juist/onjuist waren²¹. Dit beeld wordt bevestigd door de toeslagenmonitor, daaruit bleek dat 42% van de respondenten dacht dat een verandering in de hoogte van huur niet aan Dienst Toeslagen hoeft te worden doorgegeven²².

²⁰ Kamerstukken II, 2022/23, 26448, nr. 697. *Alleenverdienende huishoudens met loongerelateerde uitkering: samenloop regelingen en effect op toeslagen.*

²¹ Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1158 *Evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen.*

²² *Dienst Toeslagen: Toeslagenmonitor-q4-2022 (1).pdf*

De complexiteit in combinatie met de marginale druk leidt ertoe dat burgers niet altijd begrijpen waarom ze bij een stijgend inkomen een lager of geen recht hebben op toeslagen. Dit kan de keuze om wel of niet een extra uur te gaan werken beïnvloeden.

Ook voor beleidsmakers is de samenloop van regelingen zeer complex en is bij het opstellen van beleid niet altijd duidelijk inzichtelijk. Dit kan leiden tot ongewenste effecten en onrechtvaardige uitkomsten.²³

Maatregelen

Er zijn de afgelopen jaren maatregelen genomen in het beleid om de complexiteit te verminderen. Sinds 2023 is het aantal uren kinderopvang waarvoor een ouder in aanmerking komt niet langer gekoppeld aan de hoeveelheid gewerkte uren voor het recht op KOT. Ten aanzien van de huurtoeslag is in 2020 de harde inkomensgrens in de afbouw van de huurtoeslag komen te vervallen. Ook komen voor de huurtoeslag vanaf 2024 de maximumhuurgrenzen te vervallen. Huurders met een hogere huur, maar met een laag inkomen kunnen dan ook in aanmerking komen voor huurtoeslag. De kale huur wordt de rekenhuur voor de toeslag. Tegelijkertijd is er ook complexiteit toegevoegd bijvoorbeeld door de uitbreiding met specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld de eerder genoemde maatregel noodopvang, en de verschillende huishoudtypes met verschillende kwaliteitskortingspercentages.

Daarnaast wordt via verschillende kanalen geïnvesteerd in de dienstverlening en communicatie naar burgers, met het doel burgers op een laagdrempelige wijze te informeren over de belangrijkste afhankelijkheden van hun toeslagen, zoals de 'Check-Pas aan-En door' campagne, om burgers te wijzen op het belang van het doorgeven van wijzigingen in hun persoonlijke situatie. Voor burgers die digitaal niet vaardig zijn of om andere redenen behoefte hebben aan persoonlijke ondersteuning, zijn er bijvoorbeeld ondersteuningspunten geopend, zoals balies van de Belastingdienst, steunpunten bij gemeenten en Toeslagenservicepunten. Ook zijn er Stella-teams opgezet die burgers helpen in complexe en urgente (schuld)situaties. De website en brieven zijn aangepast om de communicatie duidelijker en begrijpelijker te maken.

Problematische terugvorderingen

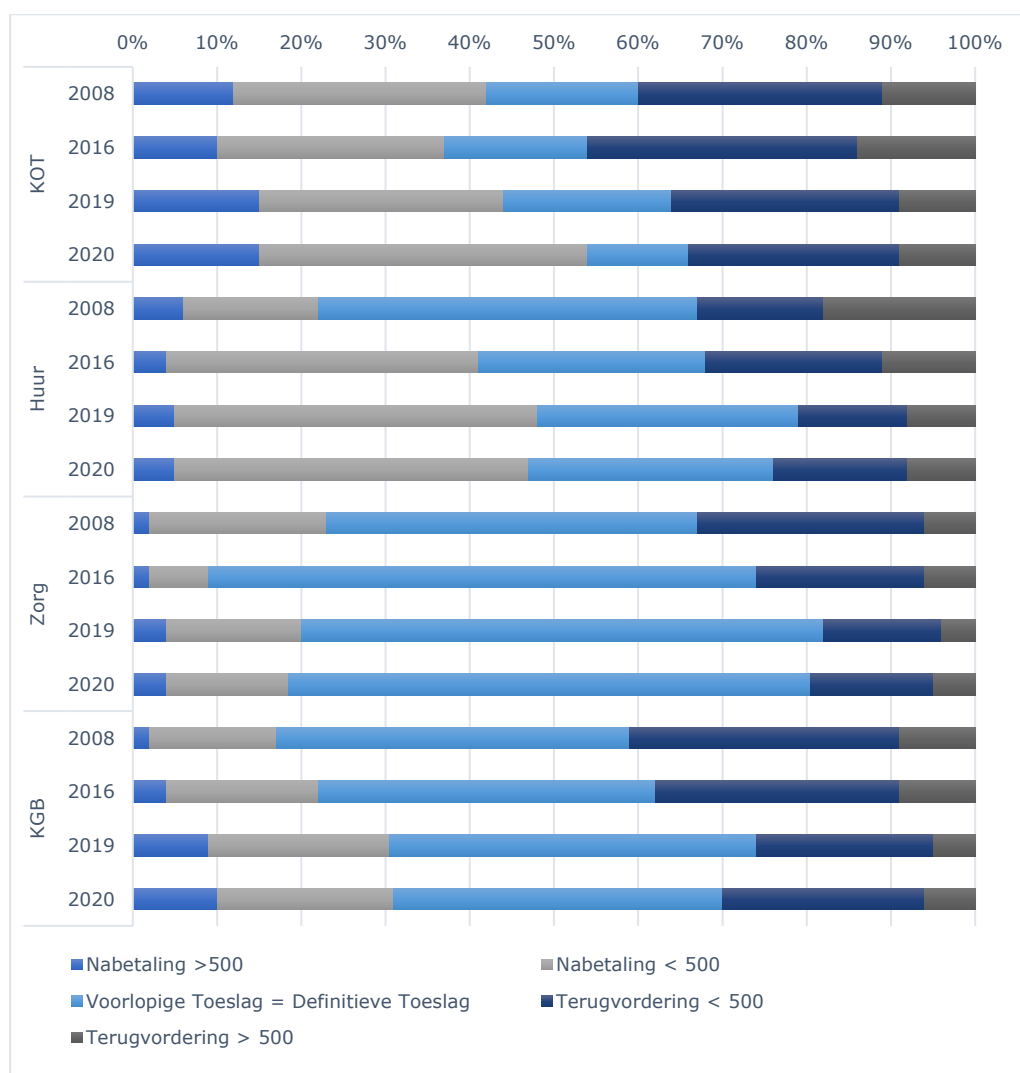
De combinatie van inkomensafhankelijkheid, het jaarrecht, het werken met voorschotten en het aansluiten bij het actuele inkomen zorgt ervoor dat terugvorderingen en nabetalingen ontstaan. Dit resulteert in lagere toekenningszekerheid. Veel gegevens staan immers nog niet vast op het moment dat de toeslag als voorschot wordt uitbetaald. In totaal was bij ongeveer 48% van de toeslagontvangers in 2020 het voorschot gelijk aan de definitieve toekenning, ongeveer 29% ontving een nabetaling en ongeveer 23% een terugvordering. In figuur 2 zijn deze percentages uitgesplitst naar toeslagsoort²⁴. Het figuur laat zien dat van 2016 tot 2019 er een daling is van het aandeel terugvorderingen en een toename van het aantal nabetalingen bij alle vier de toeslagen. Ook het aandeel hoge terugvorderingen, van meer dan € 1.000, gedaald is vanaf 2016, behalve bij de zorgtoeslag²⁵.

²³ Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1154. *Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen*.

²⁴ *De zorgtoeslag omvat de grootste doelgroep en bepaalt in grote mate de totale percentages.*

²⁵ Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1158 *Evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen, figuur 6.3.*

Figuur 2 Correcties bij definitieve toekenning naar toeslag



De definitieve toekenning over het toeslagjaar 2021 is nog niet afgerond. In de analyse wordt daarom uitgegaan van het jaar 2020, voor het meest complete overzicht. De moeilijkere gevallen en daarmee de hogere terugvorderingen zitten namelijk relatief vaker aan het eind van het proces van definitieve toekenning.

Iedere terugvordering of nabetalings leidt tot een zekere mate van onzekerheid, in hoeverre deze problematisch uitpakken verschilt per burger. Uit de evaluatie van de Awir blijkt dat van de burgers met een nabetalings over 2020, ongeveer 94% aangaf dat dit niet, of beperkt een (financieel) probleem vormde gedurende het jaar. Bij de terugvorderingen bleek dat ongeveer 8% van de huishoudens die een bedrag moesten terug betalen (ongeveer 130.000 mensen) hier moeite mee hadden. Een grote terugvordering²⁶ leidt niet in alle gevallen tot problemen, terwijl een kleine terugvordering grote impact kan hebben op een huishouden, zeker in combinatie met andere betalingsverplichtingen.

Ter indicatie, een wijziging van 1000 euro is voor een huishouden met een modaal inkomen in 2023 van €40.000, een wijziging van ongeveer 2,5% van het jaarinkomen. Wijzigingen bij de huurtoeslag vormen relatief vaak een substantieel deel van het jaarinkomen van burgers; bij ca.

²⁶ Het betreft terugvorderingen van > € 500 olopende tot duizenden euro's.

10% van de terugvorderingen betreft het ca. 5-10% van het jaarinkomen²⁷. Dit heeft te maken met de kenmerken in de grondslagen van de huurtoeslag. Doordat het afbouwpad van de huurtoeslag relatief steil is, heeft een verkeerde inschatting van het inkomen een groter effect op de hoogte van een terugvordering dan bij de andere toeslagen. Verder komen de lagere inkomenscategorieën in aanmerking voor huurtoeslag, waarbij een wijziging eerder een groter deel van het inkomen beslaat, ook omdat lagere inkomens hogere toeslagen ontvangen. Bij de zorgtoeslag verklaart dit ook waarom wijzigingen minder vaak, ca. 2%, 5-10% van het jaarinkomen vormen. Het is mogelijk dat een terugvordering (meer dan) 100% van het jaarinkomen betreft. Een voorbeeld hiervan is een burger zonder inkomen die een toeslag heeft aangevraagd, maar een terugvordering ontvangt door het overschrijden van de vermogensgrens (alles-of-niet criterium). Omdat de burger geen inkomen heeft betreft de terugvordering (meer dan) 100% van het jaarinkomen.

Ook de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen is van invloed. Burgers begrijpen niet altijd hoe een terugvordering tot stand is gekomen, weten niet hoeveel ze nog moeten betalen en of ze al een deel hebben betaald of verrekend is. Voor veel burgers is daarbij niet duidelijk welke oplossing voor handen is als zij het termijnbedrag niet kunnen betalen²⁸.

Oorzaken terugvorderingen en nabetalings

Het ontstaan van (hoge) terugvorderingen en in mindere mate nabetalings kan grofweg worden onderverdeeld in twee categorieën:

Afwijkingen in de hoogte van het recht op toeslagen

Het wel/niet bestaan van recht op toeslagen (alles-of-niets-criteria)

In het eerste geval ontstaan terugvorderingen en nabetalings door grondslagen waar de hoogte van de toeslag van afhankelijk is. Verreweg de meeste terugvorderingen zijn het gevolg van een inkomensstijging ten opzichte van de door de burger gemaakte schatting van het inkomen (grijze box). Wanneer er een afwijking in deze grondslagen zit, leidt dit tot een gedeeltelijke terugvordering of tot een nabetaling. Een hoger inkomen ten opzichte van de inschatting kan daarbij ook het gevolg zijn van een verandering van de samenstelling van het huishouden, waardoor bijvoorbeeld toeslagpartnerschap of medebewonerschap ontstaat en dit inkomen vanaf dat moment voor het huishouden meetelt. De hoogte van een eventuele terugvorderingen uit een inkomensstijging hangt af van de mate waarop het recht op toeslagen hierop reageert. Bij de huurtoeslag bouwt het recht op toeslag bij een stijging van het inkomen sneller af, waardoor terugvorderingen hoger uitvallen.

In het tweede geval ontstaan terugvorderingen door zogeheten 'alles-of-niets-criteria', die in hun geheel het wel of niet bestaan van het recht op toeslagen bepalen. Denk hierbij aan het overschrijden van de vermogensgrens²⁹ door een huishouden, in het geval niet aan de voorwaarde wordt voldaan van rechtmatig verblijf in Nederland, het niet voldoen aan de arbeidseis. In deze gevallen moet het geheel aan uitgekeerde voorschotten worden terugbetaald. In de regel zijn terugvorderingen in het tweede geval daarmee hoger. In absolute aantallen zijn dit type wijzigingen vele malen minder vaak onderdeel van een wijzigingsbeschikking.

²⁷ Deze cijfers dienen voorzichtig te worden geïnterpreteerd. Het betreffen zowel wijzigingen in de fase van voorlopige en definitieve toekenning. Niet al deze wijzigingen hebben tot een terugvordering geleid, omdat de situatie opnieuw veranderd kan zijn en omdat ook foutieve wijzigingen, die vervolgens weer zijn hersteld in de data voorkomen.

²⁸ D&B, Doenlijk invorderen (2021)

²⁹ De KOT heeft geen vermogensgrens, voor het KGB en de Zorgtoeslag liggen de grenzen relatief hoog, vooral bij de huurtoeslag met, een lagere vermogensgrens, wordt deze eerder overschreden en leidt dit sneller tot problemen.

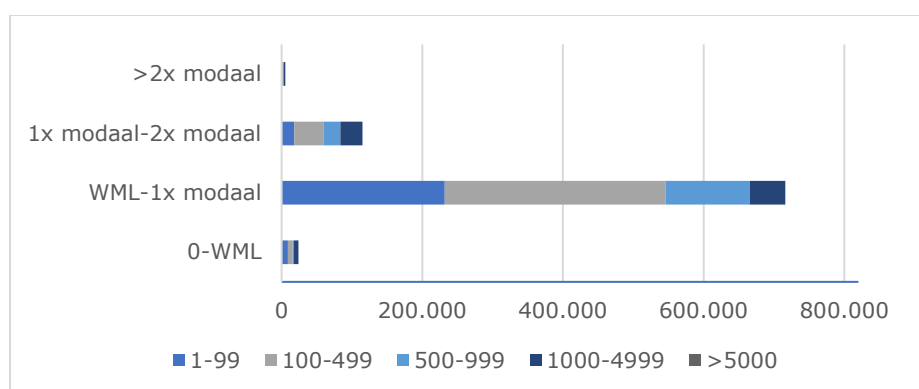
In beginsel ontstaan in het geval van alles-of-niets criteria geen nabetalings, tenzij op basis van dergelijke criteria in eerste instantie onterecht een aanvraag wordt afgewezen. Nabetalings van complete toeslagen ontstaan vooral doordat burgers (uit voorzorg) pas achteraf een aanvraag doen.

Zorgtoeslag

Het aantal terugvorderingen en nabetalings zijn voor de zorgtoeslag de afgelopen jaren³⁰ stabiel en in relatieve zin laag: 17% van de ontvangers krijgt te maken met een terugvordering, ongeveer 4% met een terugvordering > €500 euro en 18% krijgt te maken met een nabetaling (2020). De redenen hiervoor zijn de redelijk eenvoudige grondslagen van de zorgtoeslag, het afbouwpunt en doordat de doelgroep van de zorgtoeslag relatief veel gepensioneerden bevat met een stabiel voorspelbaar inkomen. De afbouw van de zorgtoeslag begint ongeveer bij het WML, voor een 1-persoonshuishouden. Burgers met een inkomensstijging onder deze grens krijgen daardoor nog altijd de maximale toeslag en lopen daarom geen risico op terugvordering als gevolg van die stijging. Dit verklaart het lage aantal terugvordering bij de inkomenscategorie WML in figuur 3.

De ontstane terugvorderingen voor de zorgtoeslag worden voor 96% vrijwel zeker veroorzaakt door een onjuiste inschatting of een niet doorgegeven wijziging van het huishoudinkomen.

Figuur 3 Terugvorderingen zorgtoeslag naar inkomenscategorieën en hoogte (2020)



Huurtoeslag

Het aantal nabetalings is voor de huurtoeslag licht gedaald en het aantal terugvorderingen gestegen³¹. De stijging van de terugvorderingen doet zich voor het grootste deel voor in de categorie < €500. Dit heeft er voornamelijk mee te maken dat de doelgroep is gestegen door het vervallen van de harde afbouwgrens, waardoor een relatief groter deel boven de afbouwgrens zit, waardoor (kleinere) terugvorderingen door inkomen vaker voorkomen. Ongeveer 20% van de ontvangers krijgt te maken met een terugvordering, ongeveer 9% met een terugvordering > €500 en 50% krijgt te maken met een nabetaling (2020).

Bij de huurtoeslag wordt circa 81% van de terugvorderingen bij DT vrijwel zeker veroorzaakt door een onjuiste schatting of een niet doorgegeven wijziging van het huishoudinkomen. In ongeveer 15% van alle wijzigingen in VT en DT is een vermindering van de huurlasten onderdeel van de beschikking, bij ongeveer 5% een verandering van medebewoner en ongeveer 1,5% van toeslagpartner, ongeveer 6% betreft een verhuizing, bij ongeveer 5% zijn de huurlasten onbekend. De huurtoeslag heeft (sinds 1 januari 2020) geen vaste inkomensgrens waarboven het

³⁰ Over de jaren 2019, 2020 en verwachting voor 2021.

³¹ Over de jaren 2019, 2020 en verwachting voor 2021.

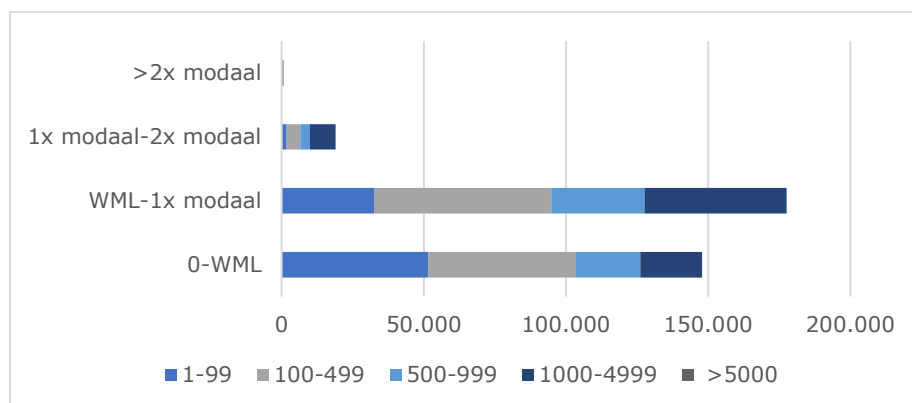
recht op huurtoeslag vervalt (Tabel 2). In plaats daarvan wordt de huurtoeslag geleidelijk afgebouwd doordat de inkomensafhankelijke eigen bijdrage oploopt, totdat er sprake is van een nihil toekenning: het kantelpunt waarop de eigen bijdrage even hoog of hoger is dan het maximaal mogelijke huurtoeslagbedrag op basis van de huur. Vanaf 2024 komen ook de maximumhuurgrenzen te vervallen. Huurders met een hogere huur, maar met een laag inkomen kunnen dan ook in aanmerking komen voor huurtoeslag.

Ten opzichte van de zorgtoeslag ontstaan er bij de huurtoeslag relatief vaak hogere terugvorderingen (Figuur 4) . Deze kunnen worden verklaard door het steile afbouwtraject, waardoor een inkomensverandering van 10 euro leidt tot een terugvordering oplopend tot 3 euro. Dit afbouwtraject begint al voor een deel van de populatie bij inkomen dat lager is dan het minimumloon, waardoor mensen die aan het werk gaan vanuit een uitkering direct met een lagere huurtoeslag worden geconfronteerd. Huishoudens met een inkomen in het afbouwtraject van de toeslag, krijgen hierdoor vrijwel zeker te maken met een correctie.

Ook de harde vermogensgrens in combinatie met het feit dat het vermogen van de medebewoner meetelt, leidt tot hogere terugvorderingen ('alles of niets'- criterium). Burgers schatten hun inkomen of vermogen in gevallen verkeerd in omdat het vermogen van de medebewoner niet wordt meegerekend.

Bij de huurtoeslag is het hoge aantal nabetalingen opvallend, de oorzaak hiervoor ligt bij de huurverhoging in juli. Omdat de huur in de tweede helft van het jaar stijgt, heeft de ontvanger vanaf dat moment ook recht op een hogere toeslag. Als de aanvrager op dat moment de huurverhoging niet doorgeeft, wordt dit pas verrekend bij de definitieve toekenning, en vindt er een nabetaling plaats. Vanaf 2023 wordt de huuraanpassing in de actualiteit verwerkt, waarmee een groot gedeelte van deze nabetalingen verleden tijd zal zijn.

Figuur 4 Terugvorderingen huurtoeslag naar inkomenscategorieën en hoogte (2020)



Kindgebonden budget

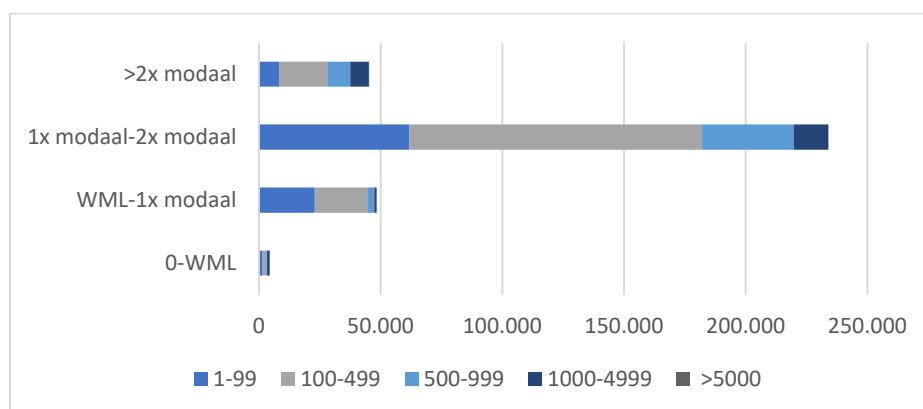
Het aantal nabetalingen en terugvorderingen ligt voor het kindgebonden budget in 2020 en 2021 3-4% hoger dan in 2019³². Dit komt waarschijnlijk door de wijzigingen in de inkomensgrenzen van het kindgebonden budget in 2020. Ongeveer 27% van de ontvangers krijgt te maken met een terugvordering, ongeveer 6% met een terugvordering > €500 euro en 30% krijgt te maken met een nabetaling (2020).

³² Over de jaren 2019, 2020 en verwachting voor 2021.

Bij het kindgebonden budget wordt circa 96% van de terugvorderingen bij DT vrijwel zeker veroorzaakt door een onjuiste schatting of een niet doorgegeven wijziging van het huishoudinkomen. Bij het kindgebonden budget maakt in zowel voorlopige toekenning als definitieve toekenning een wijziging in toeslagpartnerschap in ongeveer 4,5% van de gevallen onderdeel uit van de beschikking. Specifiek voor het kindgebonden budget is het van belang dat wijzigingen ten aanzien van het partnerschap tijdig bekend zijn bij Dienst Toeslagen vanwege de Alleenstaande Ouder kop (ALO-kop): bij het aangaan van een partnerschap vervalt het recht op deze ALO-kop en dient deze in zijn geheel terugbetaald te worden. De maatregel om een toeslagpartnerschap niet meer met terugwerkende kracht voor een heel jaar toe te passen draagt bij aan het verminderen van deze problematiek.

De ALO-kop kan ook in hoge terugvorderingen resulteren als partners niet in Nederland wonen. De vaststelling en toekenning van het kindgebonden budget is gebaseerd op de gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) waarbij alleen die gegevens verwerkt kunnen worden die gekoppeld zijn aan een BSN. Voor de vaststelling van het toeslagpartnerschap worden adresgegevens en gegevens over een eventueel huwelijk of geregistreerd partnerschap en ouder-kindrelaties uit de BRP gebruikt. Voor situaties waarin beide partners in Nederland wonen (als inwoner in de BRP staan met een Nederlands adres en BSN), kan het toeslagpartnerschap met deze gegevens vrijwel altijd worden vastgesteld. Wanneer sprake is van een mogelijke partner in het buitenland is een juiste vaststelling en toekenning van het kindgebonden budget complex en niet altijd goed mogelijk. Om onterechte toekenning van de ALO-kop te voorkomen wordt samengewerkt met de SVB.

Figuur 5 Terugvorderingen kindgebonden budget naar inkomenscategorieën en hoogte (2020)



Kinderopvangtoeslag

Het aantal nabetalingen is voor de kinderopvangtoeslag gestegen en het aantal terugvorderingen gedaald³³. Ongeveer 30% van de ontvangers van de kinderopvangtoeslag krijgt te maken met een terugvordering, ongeveer 10% met een terugvordering > €500 euro. Ongeveer 60% krijgt te maken met een nabetaling (2020). Hoge terugvorderingen komen sneller voor bij de KOT doordat het gemiddelde jaarrecht hoog is (ca. € 6.000), waardoor eventuele terugvorderingen snel kunnen oplopen. Het aantal terugvorderingen in de hoogste categorieën (> € 1.000) is ten opzichte van 2015 na correctie voor de populatiegroei gedaald met ruim een derde in 2020 (ongeveer 5%).

Bij de KOT maakt van circa 83% van de terugvorderingen bij DT een daling van het huishoudinkomen onderdeel uit van de beschikking. In circa 59% van de gevallen is het inkomen

³³ Over de jaren 2019, 2020 en verwachting voor 2021.

de enige relevante factor op de beschikking. Dit heeft ermee te maken dat bij de kinderopvangtoeslag de kinderopvanglasten een relatief belangrijk en veranderlijk onderdeel vormen van het recht. Gedurende het jaar kan de opvangbehoefte voor kinderen wijzigen. In 2020 maakte in ongeveer 33% van de terugvorderingen een negatieve afwijking in het aantal genoten opvanguren onderdeel uit van de beschikking. Wijzigingen in de gegevens van kinderen, kinderopvangorganisaties en de opvangsoort maken mede daardoor ook vaak onderdeel uit van wijzigingen in zowel de fase van voorlopige als definitieve toekenning (ongeveer 5%, 11% en 4%). Daarnaast wordt een deel van de terugvorderingen verklaard door afwijkingen in het aantal gewerkte uren³⁴. Vanwege versoepelingen omtrent Corona en het loslaten van deze eis per 2023, is hier geen recente data over beschikbaar. De eerste IBO rapportage spreekt van ongeveer 5% in 2016.³⁵

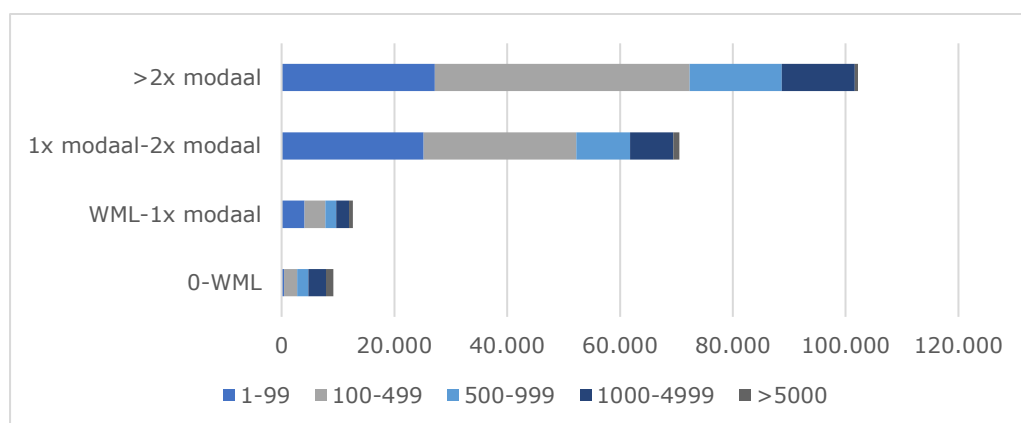
Vanaf 2023 komen terugvorderingen vanwege het aantal gewerkte uren met het loslaten van deze grondslag niet meer voor. Aangezien nog wel aan de arbeidseis moet worden voldaan (zowel de aanvrager als de eventuele toeslagpartner moet werken), ligt hier wel nog een risico op terugvorderingen. Anders dan in het geval van de koppeling gewerkte uren, gaat het enkel om een, zoals eerder genoemd, 'alles-of-niets-criterium'. Daarmee komen terugvorderingen op basis van deze eis in beginsel hoger uit.

Met de aangekondigde herziening van de financiering van de kinderopvang en daarmee het afschaffen van de kinderopvangtoeslag worden ouders niet meer geconfronteerd met hoge terugvorderingen.

Laat zien dat hoewel over de gehele populatie terugvorderingen ontstaan, bij de laagste inkomenscategorieën hoge terugvordering het grootste deel uitmaken van het totaal.

Met de aangekondigde herziening van de financiering van de kinderopvang en daarmee het afschaffen van de kinderopvangtoeslag worden ouders niet meer geconfronteerd met hoge terugvorderingen.

Figuur 6 Terugvorderingen kinderopvangtoeslag naar inkomenscategorieën en hoogte (2020)



Maatregelen

De afgelopen jaren is hard gewerkt om verbeteringen door te voeren in beleid en in dienstverlening om vooral het aantal terugvorderingen en nabetalingen te verminderen. Een aantal van de beleidswijzigingen zijn reeds genoemd bij de specifieke toeslagen, zoals het loslaten van de

³⁴ Daarin zat het niet voldoen aan de arbeidseis inbegrepen. Tot 1 januari 2021

³⁵ Ministerie van Financiën (2019), IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066 nr. 540

koppeling gewerkte uren bij de KOT en de aankomende maatregelen binnen de huurtoeslag, waarmee het recht op huurtoeslag bijvoorbeeld minder sterk reageert op inkomensschommelingen. Daarnaast is in de wet voorzien in de mogelijkheid van matiging van de terugvordering. En zijn er maatregelen genomen om negatieve uitkomsten vanuit de complexe grondslagen te kunnen heroverwegen door specifiek maatwerk te verrichten.

Binnen de dienstverlening specifiek voor de kinderopvangtoeslag ingezet op vroegsignalering.³⁶ Burgers worden op basis van afwijkende gegevens verzocht de aanvraag te controleren en indien nodig aan te passen. Hiervoor worden onder andere gegevensuitwisselingen benut met het UWV, DUO en Stichting Inlichtingenbureau³⁷. Sinds 2022 is daartoe een verplichting ingesteld aan kinderopvangorganisaties om maandelijks opvanggegevens te leveren, waar dit in 2021 reeds op grote schaal vrijwillig werd gedaan (ongeveer 80%). Op dit moment wordt ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van de gegevensleveringen³⁸.

Aanvullend wordt sinds 2022 grootscheeps ingezet op publiekscampagnes, zoals 'Check-Pas aan-En door', om burgers te wijzen op het belang van het doorgeven van wijzigingen in hun persoonlijke situatie. Voor ouders die extra hulp nodig bij hun aanvraag of wijzigingen zijn er persoonlijke begeleidingstrajecten opgezet, zoals het team persoonlijke begeleiding Kinderopvangtoeslag en Stella-teams voor ouders die langere tijd begeleiding nodig hebben.

Om te voorkomen dat terugvorderingen tot problemen leiden, kunnen terugvordering worden gematigd. Indien sprake is van zogenoemde 'onbillijkheden van overwegende aard' bestaat de mogelijkheid van het toepassen van de hardheidsclausule. Dit vereist een individuele belangenafweging en maatwerk en is daarmee heel bewerkelijk. Bovendien biedt de hardheidsclausule echter nog in zeer beperkte mate ruimte om in specifieke situaties tegemoet te komen, omdat niet snel aan deze voorwaarde wordt voldaan.

In het invorderingsproces is meer ruimte gekomen voor de menselijke maat. Burgers waarbij blijkt dat de toekenning (substantieel) afwijkt van de ontvangen toeslag en het terugbetalen problematisch is, worden vanuit eigen dienstverleningskanalen en die van derden hierop geattendeerd en geïnformeerd over passende ondersteuning en terugbetaalregelingen. Toeslagen stimuleert dat burger willen en kunnen terugbetalen door laagdrempelige betaalmogelijkheden aan te bieden die passen bij de financiële en persoonlijke situatie van burgers.³⁹

Door samenwerking met publieke, private en maatschappelijke partijen wordt er vroegtijdig(er) geïntervenieerd en ondersteuning geboden aan burgers die dit nodig hebben. Bijvoorbeeld door persoonlijke begeleiding te bieden aan burgers met schuldenproblematiek.⁴⁰

Eigen aanvraag – niet-gebruik

Omdat burgers zelf een eerste aanvraag moeten doen voor toeslagen, bestaat het risico op niet-gebruik. De omvang van niet-gebruik is lastig vast te stellen, maar de meest recente schattingen komen uit op circa 13% voor de huurtoeslag en de zorgtoeslag, en circa 7% voor het kindgebonden budget en 4 à 5% voor de kinderopvangtoeslag. Daarbij is relevant dat niet-gebruik niet altijd structureel is. De samenstelling van de groep niet-gebruikers verandert door de tijd. Ongeveer de helft van de niet-gebruikers is dat na een jaar niet meer. Deze burgers hebben ofwel

³⁶ Gedragsexperiment terugvorderingen KOT pdf (overheid.nl)

³⁷ Sinds medio 2023 levert Stichting Inlichtingenbureau maandelijks in plaats van per kwartaal.

³⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1016. Voortgang verbetertraject Kinderopvangtoeslag.

³⁹ Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1154. Jaarplan 2023 Dienst Toeslagen.

⁴⁰ Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1154. Jaarplan 2023 Dienst Toeslagen.

alsnog de toeslag aangevraagd, ofwel komen niet langer in aanmerking voor de toeslag.⁴¹ Niet-gebruik van toeslagen is onwenselijk, omdat mensen dan inkomensondersteuning mislopen waar ze recht op hebben. Niet-gebruik wordt problematischer naarmate huishoudens sterker afhankelijk zijn van inkomen uit toeslagen.

Tabel 3 niet -gebruik per toeslag

	2014	2015	2016	2018	2019	2020
Zorgtoeslag ⁴²		10%			11%	11%
Kindgebonden budget ⁴³		12%			5%	7%
Huurtoeslag ⁴⁴	11%	10%	9%			13%
Kinderopvangtoeslag				4-5%		

Niet-gebruik heeft verschillende oorzaken: onbekendheid met de regeling, de verwachting geen recht te hebben op de toeslag, onafhankelijk willen zijn van de overheid of bijvoorbeeld burgers die uit angst voor terugvorderingen kiezen geen toeslag aan te vragen. Sommige burgers kiezen ervoor de toeslag niet aan te vragen omdat het recht op toeslag maar zeer beperkt is, enkele euro's.

Uit de evaluatie van de Awir blijkt dat Het niet-gebruik hoger is bij burgers die pas net recht hebben gekregen op een toeslag. Zo is het niet-gebruik bij burgers die pas net recht hebben gekregen op zorgtoeslag 20 procentpunt hoger dan bij burgers die afgelopen jaren ook al recht hadden op toeslagen. Verder lijkt de kinderopvangtoeslagaffaire niet te hebben geleid tot meer niet-gebruik.

Maatregelen

Sinds 2019 ontvangen burgers met een toegekende toeslag automatisch het kindgebonden budget als zij ook kinderbijslag ontvangen. Om niet-gebruik te verminderen, worden aanvragen voor alle toeslagen automatisch jaarlijks gecontinueerd op basis van nieuwe beschikbare inkomensgegevens. Na vier opeenvolgende jaren zonder recht wordt een burger uit de toeslagenregistratie verwijderd. Dit bevordert de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid, maar niet-gebruik blijft een probleem voor burgers die geen eerste aanvraag indienen.

Toeslagen werkt bij het terugdringen van niet-gebruik samen met stakeholders als de Belastingdienst, de ouderenbonden, Koninklijke Bibliotheek en toeslagenservicepunten, en doet dit met publiekscampagnes, thema- en doelgroepgerichte campagnes, het inzetten van intermediairs en het persoonlijk attenderen van burgers op basis van gegevens.

Begin dit jaar liep de campagne 'check, pas aan, door', die burgers erop wijst te controleren of alle gegevens nog kloppen. Niet gebruik maakt hier als sub thema onderdeel van uit. Deze campagne wordt in de zomer herhaald. Het effect van deze campagne wordt gemonitord. Ook wijst Toeslagen in de maanden juni tot en met september burgers op de mogelijkheid toeslagen over het voorgaande jaar met terugwerkende kracht aan te vragen.

⁴¹ Ministerie van Financiën (2019), *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066 nr. 540, p. 52.*

⁴² BD/TSL

⁴³ BD/TSL

⁴⁴ CPB, 2019

Ook volgt dit jaar een doelgroepgerichte actie die MBO studenten wijst op het recht op zorgtoeslag. Hiernaast worden burgers die worden geholpen bij hun belastingaangifte gewezen op mogelijk recht op huurtoeslag. Met de zogeheten 17-jarigen brief worden jongeren worden vlak voordat ze 18 jaar worden gewezen op mogelijk recht op toeslagen, teruggave van de Belastingdienst en studiefinanciering vanuit DUO. Ook worden burgers bij de aanvraag van een WW-uitkering door het UWV actief doorverwezen naar Toeslagen, en communiceert Toeslagen actief naar verschillende burgers over mogelijk recht op toeslagen rond verschillende life-events.

Marginale druk

Door de grondslagen zijn de toeslagen zoveel mogelijk gericht op burgers die de ondersteuning daadwerkelijk nodig hebben. De keuze om toeslagen specifiek te richten op huishoudens met minder financiële draagkracht leidt ertoe dat de hoogte van de toeslagenbedragen inkomensafhankelijk zijn. Zo krijgen huishoudens met de laagste inkomens het maximale bedrag aan (de voor hen relevante) toeslagen. Bij een hoger inkomen krijgt een huishouden minder of geen toeslag. De keerzijde van inkomensafhankelijkheid is dat sprake is van een inkomenstraject waarop de toeslagen afbouwen. Op dat traject leidt een stijging van het huishoudinkomen ertoe dat het toeslagbedrag daalt. Dit verhoogt de marginale druk⁴⁵ ⁴⁶ en heeft dus gevolgen voor hoeveel mensen overhouden als hun inkomen stijgt, bijvoorbeeld doordat ze een uur extra werken.

Hoe lager de marginale druk hoe lonender het is om meer te gaan werken. Driekwart van de werkenden heeft een marginale druk tussen de 40 en 70%. Zij houden dus 30 tot 60 cent over van een extra verdiende euro. Het tarief in de inkomstenbelasting levert gemiddeld de grootste bijdrage (in 2023 36,93% voor de meeste werkenden). De rest van de marginale druk hangt samen met de op- en afbouw van inkomensafhankelijke heffingskortingen en toeslagen, en de pensioenpremie die werknemers betalen.⁴⁷ Niet iedere werkende heeft recht op dezelfde inkomensafhankelijke regelingen, en daarom verschilt de marginale druk ook per situatie. Waar inkomensafhankelijke regelingen stapelen, leveren ze een belangrijke bijdrage aan de marginale druk. Zo ligt de marginale druk circa 35% hoger voor iemand die in zowel de afbouw van de huurtoeslag en zorgtoeslag zit. Voor de (zeer beperkte) groep die alle toeslagen ontvangt, de afbouw daarvan de marginale druk met meer dan 40% verhogen.

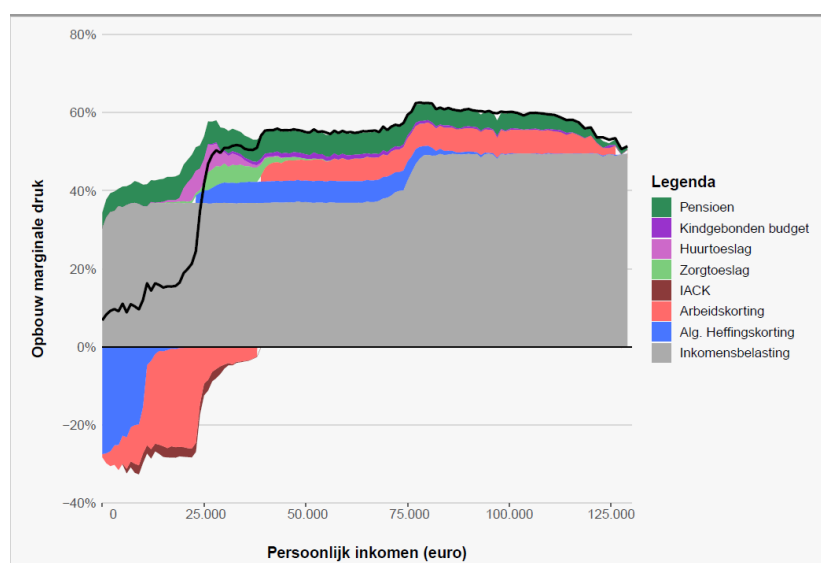
De inkomensafhankelijke afbouw van de toeslagen heeft dus gevolgen voor de opbrengsten van extra arbeidsinkomen en kan zo de keuze om een extra uur te werken beïnvloeden. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord de ambitie opgenomen werken lonender te maken en de armoedeval te verkleinen.

⁴⁵ Het deel van het extra bruto-arbeidsinkomen dat niet kan worden besteed door belastingheffing (belastingtarief en inkomensafhankelijke afbouw van fiscale heffingskortingen) en afbouw van toeslagen.

⁴⁶ Belastingdruk bij méér werken minder hoog dan vaak gedacht - ESB.

⁴⁷ Van de zorg- en huurtoeslag piekt de marginale druk bij de lagere middeninkomens. Van 30.000 tot 45.000 euro wordt een derde van de marginale druk veroorzaakt door de afbouw van de huur- en zorgtoeslag.

Figuur 7 Opbouw marginale druk (2023)



Maatregelen

Om de marginale druk te verlagen moet de mate van inkomensafhankelijkheid worden verminderd of de afbouwpaden worden aangepast, hetgeen gevolgen heeft voor de gerichtheid – dit leidt tot een dilemma.

In 2020 zijn twee aanpassingen in de toeslagen doorgevoerd waardoor (voor sommige huishoudens) de marginale druk fors afnam. In 2020 is in de huurtoeslag de harde inkomensgrens komen te vervallen⁴⁸ en is in het kindgebonden budget de afbouwgrens voor paren verhoogd⁴⁹.

⁴⁸ Tot 2020 kon door 1 euro overschrijding van deze grens een fors bedrag aan toeslag vervallen. Sinds 2020 loopt de huurtoeslag gradueler af naar 0. Het inkomensbereik van de huurtoeslag is daarmee verlengd.

⁴⁹ De toeslag begint voor paren door deze wijziging bij een fors hoger inkomen af te bouwen.

Tabel 4

UITKERINGEN		BELASTINGKORTINGEN
'Gewone' uitkeringen (waaronder toeslagen)	Uitkeerbare heffingskorting	<ul style="list-style-type: none"> • 'gewone' heffingskorting • Vrijstelling • Verlaagd tarief • Aftrekpost
Allerlei vormen mogelijk:	Net als bij 'gewone' uitkeringen zijn allerlei vormen mogelijk.	
<ul style="list-style-type: none"> • Toeslag • Kinderbijslag • Tegemoetkoming • Subsidie • Basisinkomen • (Belaste uitkeringen zoals AOW, bijstand) 		
Toeslag die wordt uitgekeerd als uitkeerbare heffingskorting	Aantal extra mensen dat een voorlopige aanslag moet aanvragen om de uitkering lopende het jaar te ontvangen	Aantal extra mensen dat jaarlijks belastingaangifte moet doen
Zorgtoeslag (ZT)	4.504.000	1.036.000
Huurtoeslag (HT)	1.409.000	448.000
Kindgebonden budget (WKB)	846.000	124.000
Combinatie: ZT, HT en WKB	4.857.000	1.065.000
Toeslag	Aantal	
Zorgtoeslag	4,5 miljoen	
Huurtoeslag	1,4 miljoen	
Kindgebonden budget	0,7 miljoen	
	Aantal extra mensen dat een voorlopige aanslag moet aanvragen om de uitkering lopende het jaar te ontvangen	Aantal extra mensen dat jaarlijks belastingaangifte moet doen
Inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting afhankelijk van huishoudsamenstelling	11.059.000	2.368.000
	Aantal extra mensen dat een voorlopige aanslag moet aanvragen om de uitkering lopende het jaar te ontvangen	Aantal extra mensen dat jaarlijks belastingaangifte moet doen
Inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting (individueel)	965.000	255.000