

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De president van de Algemene Rekenkamer
dhr. drs. A.P. Visser
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

**Hoofddirectie Financieel-
Economische Zaken**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen
www.minfin.nl

Ons kenmerk
2019-0000084832

Uw brief (kenmerk)
19003122R

Datum 22 mei 2019
Betreft Conceptrapport "Toeslagen terugbetalen"

Geachte heer Visser,

Namens het kabinet dank ik u voor het uitvoeren van het onderzoek naar toeslagschulden. Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw rapport. In deze bestuurlijke reactie ga ik nader in op uw conclusies en aanbevelingen, mede namens de beleidsverantwoordelijke departementen Sociale Zaken en Werkgelegenheid (kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (huurtoeslag) en Medische Zorg en Sport (zorgtoeslag). Financiën (Belastingdienst) is uitvoerder van beleid en regelgeving op het terrein van toeslagen.

Algemeen

Het is waardevol dat de Algemene Rekenkamer aandacht heeft voor de schulden als gevolg van toeslagen bij huishoudens. Ook in het kabinet staat de schuldenproblematiek hoog op de agenda. Met de maatregelen uit het actieplan Brede schuldenaanpak wil het kabinet de schuldenproblematiek aanpakken en bevorderen dat meer mensen uit een uitzichtloze schuldensituatie komen. Uw onderzoek is aanvullend op eerdere analyses omdat het een verdiepend inzicht biedt in factoren die een rol bij probleemschulden spelen. Met name het inzicht dat het onderzoek geeft van de schulden op huishoudniveau is van toegevoegde waarde.

De huidige grondslagen en criteria voor de toekenning van toeslagen, die uitgaan van de actuele omstandigheden van burgers en de maandelijkse uitbetaling als voorschot vooraf, brengen onvermijdelijk een afrekeneffect tijdens of na het toeslagjaar met zich mee. Het stelsel kan daarmee in bepaalde gevallen de onzekerheid voor burgers vergroten, terwijl het doel juist is om zekerheid en inkomensondersteuning te bieden. Tegen die achtergrond is het kabinet een Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) gestart naar de toeslagen. Dit IBO focust op het burgerperspectief en besteedt aandacht aan de schuldenproblematiek en het niet-gebruik. De conclusies van het IBO worden eind 2019 verwacht. Bij de kabinetsreactie op dit IBO zal door het kabinet ook inhoudelijk worden ingegaan op de bevindingen en aanbevelingen die u heeft gedaan.

Sinds de start van de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst is er voortdurend maatschappelijke belangstelling geweest voor het stelsel van toeslagen en de uitvoering daarvan. Waar in de beginjaren het tijdig en volledig uitbetalen van de tegemoetkomingen centraal stond, is later het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik in het brandpunt van de belangstelling komen te staan. Op dit moment richt de aandacht zich meer dan voorheen op de noodzaak problematische schulden bij burgers te voorkomen. Uw onderzoek naar de terugvorderingen van toeslagen geeft daar eveneens blijk van en onderschrijft het belang van deze ontwikkeling in de uitvoering. Tegelijk moet onderkend worden dat er grenzen zijn aan wat door middel van verbetering van de uitvoering en de dienstverlening te bereiken is.

**Hoofddirectie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2019-0000084832

Overigens merk ik op dat u in het rapport het begrip "toeslagschuld" gebruikt voor iedere betalingsverplichting die de belanghebbende heeft tegenover Belastingdienst/Toeslagen op grond van een terugvorderingsbeschikking. Dit betreft ook terugvorderingen die klein zijn - zowel in absolute bedragen als gerelateerd aan inkomen en aan de hoogte van de toekenning - en terugvorderingen die door de aanvrager op of voor de vervaldatum voldaan worden. In het licht van de bestrijding van de schuldenproblematiek wil ik opmerken dat problematische schuldsituaties zich doorgaans niet voor zullen doen bij terugvorderingen die op of voor de eerste vervaldatum voldaan worden, of die met gebruikmaking van de standaard betalingsregeling van 24 maanden volledig voldaan worden.

Aanbevelingen

In uw rapport doet u een drietal aanbevelingen aan het kabinet. Onderstaand ga ik hier nader op in.

Aanbevelingen 1 en 2

De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet aan zich bij de aanpak niet uitsluitend te laten leiden door de hoogte van individuele terugvorderingen van toeslagen, maar ook door de duur van de toeslagschuld op het niveau van huishoudens en de relatieve hoogte van de toeslagschuld ten opzichte van het huishoudinkomen. Verder beveelt de Algemene Rekenkamer aan in de kabinetsreactie op het Interdepartementaal beleidsonderzoek toeslagen het perspectief van het huishouden te betrekken.

In het rapport wordt geconcludeerd dat toeslagschulden voor veel huishoudens een tijdelijk probleem zijn. Ik onderschrijf deze conclusie. De cijfers laten zien dat de meeste huishoudens met niet meer dan één terugvordering tegelijk te maken hebben. Zoals u ook zelf constateert, betaalt de helft van de huishoudens zijn toeslagschuld binnen 6 weken. Aan de andere kant maakt het onderzoek ook duidelijk dat voor een groep huishoudens de terugvorderingen hoog zijn en afbetalingstermijnen soms lang duren. Huishoudens die met meerdere terugvorderingen tegelijk te maken krijgen, omdat ze bijvoorbeeld meerdere toeslagen ontvangen, doen langer over het terugbetalen. Uw bevinding dat eenpersoonshuishoudens met kinderen en de lagere middeninkomens het langst doen over terugbetaling is verklaarbaar, omdat deze huishoudens meestal meerdere en hogere toeslagen ontvangen. Vanuit het oogpunt van het voorkomen van problematische schulden is dit een signaal dat het kabinet serieus neemt. Zoals gezegd zullen bij de kabinetsreactie op het IBO-onderzoek uw bevindingen en aanbevelingen worden betrokken.

Ik merk overigens op dat uw Rekenkamer - omwille van het kunnen uitvoeren van de analyse - benaderingen van de huishoudsamenstelling en van het inkomen gekozen heeft die niet aansluiten bij het wettelijk kader dat geldt voor de toekenning van toeslagen. De keuze om de ingestelde terugvorderingen over de onderzochte periode 2012 – 2017 te relateren aan het geschatte netto-inkomen¹ voor één maand roept ten onrechte het beeld op dat huishoudens door terugvordering van toeslagen in één maand tijd in acute financiële problemen worden gebracht. Het relateren van de ingestelde terugvorderingen aan bijvoorbeeld het bedrag van de in de loop van de jaren toegekende toeslagen zou relevante context toegevoegd hebben aan de rapportage.

**Hoofddirectie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2019-0000084832

Aanbeveling 3

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

Het kabinet deelt het belang om inzichtelijk te maken wat de financiële gevolgen op huishoudniveau zijn. Dit is echter op korte termijn niet realiseerbaar. Om de analyses ten behoeve van uw onderzoek mogelijk te maken heeft de Belastingdienst nieuwe combinaties van dataverzamelingen uit verschillende bronnen samengesteld. De Belastingdienst beschikt op dit moment niet over de middelen en systemen om een analyse - vergelijkbaar met uw analyse - frequent en met een toereikende kwaliteit en relevantie uit te voeren. Tegen deze achtergrond is het kabinet niet in staat deze aanbeveling op korte termijn over te nemen. Bij de modernisering van de inningssystemen streeft de Belastingdienst naar een verbeterd en eenvoudiger inzicht in de (cumulatie van) vorderingen. Zodra dit verbeterde inzicht – op termijn - beschikbaar is, zal de Belastingdienst de mogelijkheden nagaan tot uitbreiding van de verantwoordingsinformatie met informatie over de cumulatie van vorderingen en de mate en wijze van afdoening van deze vorderingen.

Mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Medische Zorg en Sport,

Hoogachtend,

De staatssecretaris van Financiën,

M. Snel

¹ Waar mogelijk zijn de netto-inkomens op verzoek van de Algemene Rekenkamer door de Belastingdienst geschat. Voor een deel van de populatie was het niet mogelijk het inkomen of alle inkomensbestanddelen te schatten, waardoor mogelijk ook een overschatting van de relatieve hoogte van de terugvorderingen optreedt.