

Vergaderjaar 2021–2022

31 066

Belastingdienst

Nr. 927

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2021

Op 29 juni jongstleden heb ik u, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Medische zorg en Sport een reactie¹ gestuurd op de motie van de leden Lodders en Van Weyenberg². Deze motie roept op om verdere kortetermijnverbeteringen in het huidige toeslagenstelsel te onderzoeken en deze daar waar mogelijk door te voeren om schrijnende situaties en terugvorderingen te voorkomen. Daarnaast is in de reactie op het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) toegezegd voor de formatie te inventariseren welke verdere verbeteringen op kortere termijn mogelijk zijn binnen het huidige stelsel, eveneens refererend aan de motie van de leden Lodders en Van Weyenberg.

In mijn brief van 29 juni hebben we in aanvulling op de reeds lopende verbetertrajecten, geïnventariseerd welke knelpunten er binnen het huidige stelsel zijn en hoe die opgelost kunnen worden. Deze inventarisatie is gebaseerd op openbare rapporten, signalen uit de uitvoeringspraktijk van Toeslagen, signalen vanuit stakeholders en signalen van de toeslagdepartementen. Op het moment van verzending waren nog niet alle knelpunten en potentiële oplossingen (categorie C, zie bijlage 1)³ uitgewerkt. We hebben uw Kamer om die reden toegezegd hier in een vervolgbrief op terug te komen. Met deze brief informeer ik u over mogelijke oplossingen voor deze knelpunten en de stand van zaken bij de verbeteringen die het kabinet zelf al ter hand heeft genomen (de in mijn brief van 29 juni benoemde categorie A).

Eenzijds treffen de als categorie C benoemde knelpunten een relatief kleine groep burgers, anderzijds kunnen de problemen die zij ondervinden groot zijn. Tegelijkertijd moet ik constateren dat de oplossing voor deze

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 898

² Kamerstuk 35 572, nr. 49

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

knelpunten grote inspanningen vergt van Toeslagen en dat de ruimte voor veranderingen, gegeven de grote last bij de uitvoeringsorganisatie beperkt is. De hier genoemde maatregelen moeten dan ook gewogen worden in het totale pakket aan gewenste maatregelen. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan de oplossingen die eerder in het kader van deze motie zijn uitgewerkt, maar ook aan maatregelen in het kader van de hersteloperatie en de gewenste vernieuwing van het toeslagenstelsel. Dit betekent concreet dat niet alle maatregelen die in het kader van deze motie zijn uitgewerkt, op korte termijn kunnen worden geïmplementeerd en dat prioritering binnen het totale pakket aan maatregelen noodzakelijk is. Besluitvorming hierover is uiteraard aan een volgend Kabinet.

Dit laat onverlet dat we burgers die door deze knelpunten worden geraakt nu al zo goed mogelijk proberen te helpen binnen de bestaande kaders voor maatwerk. In individuele gevallen kan bijvoorbeeld het bieden van een persoonlijke betalingsregeling of het matigen van een terugvoeding alsnog uitkomst bieden. Dit zal echter lang niet in alle gevallen een oplossing bieden en neemt de hier geschetste knelpunten dan helaas ook nog niet weg.

Als bijlage 2⁴ bij deze brief treft u een uitwerking aan van de gevonden oplossingen voor de knelpunten in categorie C in de vorm van fiches waarin de uitvoeringsgevolgen van deze oplossingen door Toeslagen zijn gewogen. In deze bijlage zijn voor het volledige overzicht tevens de fiches opgenomen die ik u al in mijn brief van 29 juni heb doen toekomen.

1. Knelpunten en stand van zaken uitwerking verbeteringen

De eerder geïnventariseerde knelpunten in het huidige toeslagenstelsel heb ik in bijlage 1 nogmaals opgenomen. Een uitgebreide beschrijving van deze knelpunten is te vinden in bijlage 1 van mijn brief van 29 juni. Hierin vindt u tevens een beschrijving van de gehanteerde categorisering van de knelpunten.

Maatregelen categorie A: verbeteringen die het kabinet al ter hand heeft genomen

De eerste categorie (categorie A) bestaat uit verbeteringen die dit demissionaire kabinet inmiddels zelf ter hand heeft genomen. Deze korte termijn verbeteringen hebben beperkte uitvoeringstechnische en juridische consequenties en vrijwel geen budgettaire gevolgen.

De werking en het effect van de convenantregeling, die het mogelijk maakt om kinderopvangtoeslag rechtstreeks uit te betalen aan kinderopvangorganisaties wordt geëvalueerd in het verbetertraject kinderopvangtoeslag. De evaluatie wordt door een externe partij uitgevoerd. Daarvoor is een aanbesteding uitgezet. Bij een positieve uitkomst van de evaluatie kan de regeling prominenter onder de aandacht gebracht worden bij kinderopvangorganisaties en ouders.

In het Belastingplan 2022 is wetgeving opgenomen⁵ waarmee de leeftijd waarop de verblijfsstatus van de medebewoner relevant is naar 18 jaar wordt verhoogd. Hiermee wordt voorkomen dat het recht op huurtoeslag tijdelijk vervalt wanneer statushouders niet tijdig een verblijfsvergunning aanvragen voor hun kind. Ten aanzien van het verworven recht vervalt met het Belastingplan de wettelijke eis dat in de maand voorafgaand aan de huurgrensoverschrijding recht op huurtoeslag moet bestaan.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Kamerstuk 35 927, nr. 2

Huurtoeslag herleeft nu altijd indien de aanvrager weer aan de inkomens- en vermogenseisen voldoet, in het verleden huurtoeslag heeft gehad en nog op hetzelfde adres woont.

De andere maatregelen in categorie A zijn genomen naar aanleiding van aanbevelingen van de commissie praktische rechtsbescherming⁶. De commissie praktische rechtsbescherming constateert in haar rapport «Burgers beter beschermd» dat burgers in de praktijk op hindernissen stuiten, waardoor zij onvoldoende rechtsbescherming ervaren. Deze maatregelen moeten het aantal juridische procedures verkleinen.

Onderstaande maatregelen zijn in een deel van de bezwaarketen binnen Toeslagen al gerealiseerd en naar verwachting zal dit op korte termijn binnen het gehele bezwaarproces zijn ingevoerd.

1. Toeslagen past standaard het vier-ogenprincipe toe bij de bepaling of een bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of ongegrond is. Zo wordt voorkomen dat burgers ten onrechte niet worden gehoord bij bezwaar.
2. Het horen bij bezwaar wordt standaard aangeboden.
3. Toeslagen streeft ernaar om alle indieners van een bezwaarschrift te bellen om beter te begrijpen wat er aan de hand is, wat er speelt en om nadere uitleg te geven. Wanneer er geen telefoonnummer bekend is, wordt een brief gestuurd met daarin het telefoonnummer van de behandelaar en het verzoek om terug te bellen.
4. Bij het te laat indienen van een bezwaar door een burger, beziet Toeslagen of ambtshalve tegemoet kan worden gekomen. Kan dit niet, maar bestaat de indruk dat mogelijk wel recht op een tegemoetkoming bestaat als aanvullende informatie wordt verstrekt, dan wordt contact gezocht met de burger. In overleg kan het bezwaar worden aangemerkt als herzieningsverzoek.
5. Het proces rond hoger beroep is al enige tijd ingrijpend gewijzigd. Vanuit de gehele vaktechnische keten wordt gezien of en in hoeverre een hoger beroepsprocedure moet worden gevoerd. Zo kijken vaktechnische medewerkers van team beroep van Toeslagen, het team Monitoring hoger beroep en de landelijk vaktechnisch coördinator van het DG Toeslagen naar procedures. In voorkomende gevallen wordt ook overlegd met de betrokken beleidsdepartementen. Als gevolg hiervan zijn al een aantal zaken niet doorgezet.

De afgelopen periode is verder gewerkt aan verbeteringen in de uitvoering van toeslagen. Toeslagen probeert communicatie begrijpelijker te maken, beslissingen goed en begrijpelijk te motiveren, proactief in contact te treden met burgers en meer capaciteit beschikbaar te maken voor persoonlijke begeleiding. Dit vergroot de menselijke maat. Op deze manier wil Toeslagen beter aansluiten bij de belevingswereld en het doenvermogen van minder zelfredzame burgers.

Categorie B t/m D: oplossingen voor knelpunten waarover een volgend kabinet moet beslissen

Zoals in mijn brief van 29 juni aangegeven geldt voor de overgebleven knelpunten dat de oplossing grote juridische, budgettaire en uitvoeringstechnische gevolgen heeft. Een demissionair Kabinet kan hier niet over beslissen. Veel van de knelpunten in deze categorieën komen voort uit fundamentele beleidsbeslissingen in het verleden. Oplossingen voor die situaties vergen daarom een andere politieke afweging dan voorheen. Een volgend Kabinet zal voor de oplossingen in de categorieën B t/m D daarin een integrale afweging moeten maken, rekening houdend met de beperkte capaciteit voor nieuwe wetgeving bij Toeslagen. Er moet een

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 820

zorgvuldige afweging worden gemaakt welke maatregelen op korte termijn kunnen worden geïmplementeerd. Niet alles kan en niet alles kan tegelijk. De in gang gezette verbeteringen vragen, naast het reguliere werk en onderhoud, veel capaciteit. Uitvoeringstoetsen van nieuw beleid zijn noodzakelijk om een definitief oordeel te geven over de uitvoerbaarheid en inpasbaarheid, voordat kan worden besloten een beoogde oplossing daadwerkelijk in wet- en regelgeving om te zetten.

De knelpunten in categorie C dienden nader op (uitvoerings-)gevolgen onderzocht te worden. Hier is de afgelopen tijd aan gewerkt. In paragraaf 2 is een uitgebreidere omschrijving van alle knelpunten in categorie C opgenomen met een stand van zaken van de uitwerking van oplossingen hiervoor. De hier gevonden oplossingen vergen over het algemeen flinke (uitvoerings-)inspanningen om knelpunten voor relatief kleine groepen burgers op te lossen. Daar waar aan de orde, met name waar het gaat om nieuwe wetgeving of waar sprake is van maatregelen met een grote impact voor de uitvoering, is voor de knelpunten uit categorie C een fiche opgesteld. De fiches zijn als bijlage 2 bij deze brief opgenomen.

2. Uitgebreide omschrijving knelpunten categorie C en stand van zaken uitwerking oplossing

In deze paragraaf worden alle knelpunten in categorie C uit de tabel uitgebreid beschreven, samen met de stand van zaken bij de uitwerking van een oplossing.

Categorie C: Knelpunten waarvoor de oplossing in deze brief is uitgewerkt, hierover moet een volgend kabinet beslissen	Stand van zaken uitwerking oplossing knelpunt en fiche-nummer indien aanwezig
De uitzonderingen op het inkomensbegrip verschillen tussen toeslagen	Het Kabinet ziet nu geen eenduidige richting en noodzaak om hier een keuze te maken, zie uitgebreide omschrijving knelpunt.
Het UWV kan het inkomen van personen met een lage uitkering (bijvoorbeeld WW of WIA) via de Toeslagenwet aanvullen tot het bruto sociaal minimum op huishoudniveau. Het is echter mogelijk dat eenverdienerhuishoudens ondanks die aanvulling toch netto onder de bijstandsnorm uitkomen door afbouwen van toeslagen	12
Er zijn problemen bij de toepassing van de 10%-regeling in relatie tot bijvoorbeeld bijstandsuitkeringen	Wordt meegenomen in evaluatie Awir, zie uitgebreide omschrijving knelpunt.
Problemen met inschrijvingen Basisregistratie personen (Brp) als de gegevens niet actueel, onvolledig of onjuist zijn.	Worden al maatregelen genomen, zie uitgebreide omschrijving knelpunt.
Om aanspraak te maken op kinderopvangtoeslag moet de ouder (en de toeslagpartner) voldoen aan de arbeidseis of gekenmerkt worden als doelgroeper. Daarover bestaat in sommige gevallen onduidelijkheid.	13
In de uitvoering van de kinderopvangtoeslag (KOT) zijn er signalen dat ouders moeilijkheden ervaren in het aanleveren van de nodige bewijsstukken, wanneer ouder en initiële toeslagpartner uit elkaar zijn gegaan en het contact slecht is.	In de dienstverlening vaker gebruik maken van de mogelijkheid om gegevens bij de ex-partner op te vragen als deze ontbreken, zie uitgebreide omschrijving knelpunt.

Categorie C: Knelpunten waarvoor de oplossing in deze brief is uitgewerkt, hierover moet een volgend kabinet beslissen	Stand van zaken uitwerking oplossing knelpunt en fiche-nummer indien aanwezig
Ouders die zorgpremie betalen voor inwonende meerderjarige kinderen, kunnen geen zorgtoeslag krijgen op eigen rekeningnummer.	14
Bij een partner buiten Europese Unie kan de ouder in Nederland geen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag.	15
Een ouder die in eerste instantie recht heeft op kinderopvangtoeslag, kan door een gewijzigde (medische) situatie dit recht verliezen op het moment dat de gewijzigde situatie ervoor zorgt dat de ouder niet meer kan werken.	Het vergroten van de bekendheid van SMI is in samenwerking met de VNG opgepakt. Zie uitgebreide omschrijving knelpunt.
Sommige promovendi hebben geen recht op kinderopvangtoeslag omdat zij niet voldoen aan de arbeidseis en er geen arbeidsrelatie is tussen de promovendus en de universiteit.	16
In tegenstelling tot de kinderbijslag kan het recht op kindgebonden budget van één van de ouders niet aan beide co-ouders worden uitbetaald.	Vergt fundamentele aanpassing van de hele toeslagensystematiek. Dit laat onverlet dat het meegewogen kan worden in het geval er tot een stelselwijziging wordt besloten. Zie uitgebreide omschrijving knelpunt.

Toeslagoverstijgend

- Uitzonderingen inkomen verschillen tussen toeslagen*

Voor de huurtoeslag hoeven van de inkomensvoet een aantal elementen voortkomend uit de vroegere hardheidsclausule in de huursubsidie niet meegerekend te worden⁷. Het gaat om specifieke situaties, die handmatig door Toeslagen worden beoordeeld en toegepast. Voor de andere toeslagen gelden deze uitzonderingen niet. Voor de begrijpelijkheid vanuit burgerperspectief is een eenduidig inkomensbegrip tussen alle toeslagen bevorderlijk, ook vanuit eenvoud van het stelsel en uitvoering. Het afschaffen van de uitzonderingen in de huurtoeslag zal echter leiden tot nadelige inkomenseffecten voor huishoudens. Het toepassen van de uitzonderingen op alle toeslagen betekent daarentegen dat het aantal verzoeken voor het maken van een uitzondering sterk zal toenemen. Het huidige uitvoeringsproces is daar niet goed op berekend. Gegeven deze afwegingen, en omdat de huidige regeling niet tot schrijnende situaties en terugvorderingen leidt, ziet het huidige kabinet nu geen eenduidige richting en noodzaak om hier een keuze in te maken.
- Ontoereikendheid Toeslagenwet (UWV) eenverdienershuishoudens (fiches 12)*

Door samenloop van beleid in de sociale zekerheid, fiscaliteit en toeslagen is er een groep huishoudens die minder te besteden heeft dan een vergelijkbaar huishouden op het sociaal minimum. Het gaat

⁷ Daarbij gaat het om een nabetaling van inkomsten (loon of uitkering) over vorige jaren, een wezenuitkering aan een ander dan de wettelijke vertegenwoordiger, een afkoopsom op grond van de Liquidatiewet ongevallenwetten, een verhoging van de Waz-, Wajong- of WAO-uitkering voor kosten van oppas en verzorging of een afkoopsom van een klein ouderdoms- of nabestaandenpensioen.

specifiek om eenverdieners met een lage loongerelateerde uitkering (bijvoorbeeld WW of WIA) van het UWV. Het is mogelijk om het inkomen van deze groep aan te vullen, maar deze aanvullingen hebben vervolgens effect op de hoogte van de toeslagen. Hierdoor heeft een dergelijk huishouden minder te besteden dan een paar in de bijstand (ca. 3.400 huishoudens). De omvang van de toeslagderving bedraagt volgens onderzoek van de Belastingdienst gemiddeld circa 250 euro per jaar en loopt op tot circa 550 euro per jaar.⁸ De oorzaak van deze gevallen ligt in het verschil tussen het afbouwpad van de (overdraagbare) AHK in de fiscaliteit en (dubbele) AHK in de bijstand en verdwijnt daarom op het moment dat beide afbouwen zijn voltooid. Het versneld gelijktrekken van de afbouwpaden heeft echter forse gevolgen (in arbeidsparticipatie of inkomenseffecten) voor een veel grotere groep dan die te maken heeft met de hierboven beschreven problematiek. Uit een eerdere inventarisatie blijkt dat andere generieke oplossingsrichtingen niet effectief zijn, een vergaande complicering voor de uitvoering betekenen of impact hebben op een veel bredere groep huishoudens.⁹ Met UWV en Toeslagen zijn verdere (maatwerk)beleids-opties verkend om de toeslagderving te voorkomen of te bereiken dat deze huishoudens toch de voor hen maximale toeslag ontvangen. De opties zijn uitgewerkt in fiches bijgevoegd bij deze brief.

Fiche 12A is gericht op het voorkomen van een hoger toetsingsinkomen dat leidt tot derving van huur- en zorgtoeslag. Met UWV is een tegemoetkoming verkend die het verschil tussen de netto-uitkering van alleenverdieners met TW en de netto-bijstand van een paar compenseert.¹⁰ Hierdoor is geen aanvulling uit de Participatiewet meer nodig die leidt tot een hoger toetsingsinkomen voor de toeslagen. UWV beschikt echter niet over gegevens die nodig zijn om TW-ontvangers te identificeren die met deze problematiek te maken hebben, omdat die gegevens niet nodig zijn voor het uitvoeren van de UWV-taken.

Hierdoor is enkel het uitkeren van een gelijk nettobedrag aan alle TW-ontvangers met een partner mogelijk, ook als geen sprake is van een toeslagderving. Dit zorgt voor overcompensatie waardoor dit een budgettair kostbare optie is. Tegelijkertijd bereikt de compensatie huishoudens in een vergelijkbare situatie maar zonder TW-aanvulling niet.¹¹ Naast deze beleidsmatige bezwaren acht UWV een dergelijke compensatie onuitvoerbaar, wijst het op de problematische begrijpelijkheid en uitlegbaarheid en stelt het dat deze maatregel niet past bij de kerntaak van UWV.

Fiches 12B1 en 12B2 zijn gericht op het voorkomen van een toeslagderving bij een toetsingsinkomen hoger dan de inkomensgrens in de relevante toeslag. Het betreft maatwerkoplossingen door Toeslagen. Bij 12B1 keert Toeslagen ambtshalve de maximale toeslag uit indien sprake is van een inkomensbestanddeel uit de TW aan een alleenverdiener. Toeslagen kan echter niet vaststellen welk (deel van het) inkomen bestaat uit een TW-inkomen. De burger moet deze gegevens daarom zelf aanleveren. Dit betekent dat de burger naast de twee instanties (UWV en gemeente) met een derde instantie (Toeslagen) in contact moet treden om op een bestaansminimum te komen. Dit zorgt voor een hogere regeldruk en doet een groot beroep op het doenver-

⁸ Bijlage bij Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819

⁹ Beantwoording Kamervragen leden Leijten en J. van Dijk, beiden SP, over «het verminderde recht op toeslagen als effect van de afbouw van de algemene heffingskorting door Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 15 mei 2020. (Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819)

¹⁰ De geboden compensatie zou onder de eindheffing vallen, zodat geen gevolgen heeft voor het toetsingsinkomen van het huishouden optreden en geen toeslagderving ontstaat.

¹¹ Bijvoorbeeld in geval van een alleenverdiener met een WW-uitkering onder of vlak boven de brutobijstandsnorm voor paren en zonder recht op TW en arbeidskorting (ca. 2.300 huishoudens).

mogen van de burger. De maatregel werkt sterk complexiteit verhogend. Het alsnog inrichten van een automatisch proces van aanlevering en systeemcorrectie is zeer complex en mogelijk niet uitvoerbaar. Een handmatig proces legt veel druk op de beperkte capaciteit van de uitvoeringsorganisatie. Bovendien wordt afgeweken van de kernsystematiek waarbij wordt uitgegaan van jaarinkomens. Deze variant is daarom beleidsmatig en uitvoeringstechnisch zeer onwenselijk. Bij 12B2 toetst Toeslagen op aanvraag van de burger of, gelet op de individuele huishoudsituatie, het passend is om de maximale toeslag uit te keren. Dit vergt veel van het doenvermogen van de burger die immers met drie uitvoerders te maken heeft. Daarnaast leidt de variant tot dezelfde grote uitvoeringstechnische gevolgen als variant 12B1. Ook deze variant is daarom onwenselijk.

Uit de verkenning zijn geen werkbare gerichte oplossingen voor deze problematiek gekomen. Zowel fiche 12A, een netto-compensatie van het UWV, als fiches 12B1 en 12B2, maatwerkoplossingen van Toeslagen, zijn door het UWV en Toeslagen als onuitvoerbaar gekwalificeerd. Dat betekent dat alleen fundamentele oplossingen overblijven zoals het gelijktrekken van de afbouwpaden van de AHK in de fiscaliteit en in de bijstand. Door de afbouw in de bijstand te versnellen verdwijnt het verschil sneller dat momenteel voor eenverdieners tussen de netto-TW-uitkering en de netto-bijstand bestaat. Als TW-verdieners netto op bijstandsniveau uitkomen is een aanvulling vanuit de Participatiewet niet langer nodig, waardoor niet langer sprake is van een mogelijke toeslagderving. Deze maatregel geeft een negatief inkomenseffect voor alle bijstandsgerechtigden, een veel grotere groep dan de groep TW-huishoudens met de beschreven toeslagderving. Een compenserende verhoging van het sociaal minimum, bijvoorbeeld door een verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) met koppeling aan de sociale minimumuitkeringen, kan deze negatieve inkomenseffecten mitigeren.

De beschreven toeslagderving bij TW-verdieners kan ook worden verzacht door aanpassing van de huurtoeslag. Door de inkomensgrens vanaf waar de huurtoeslag afbouwt te verhogen en de huurtoeslag minder steil af te bouwen komen eenverdieners met een TW-uitkering en een Participatiewet-aanvulling minder snel op het afbouwtraject van de huurtoeslag terecht. Bijkomend effect van deze optie is dat het risico op terugvorderingen van huurtoeslag voor alle bijstandsgerechtigden die aan het werk gaan kleiner wordt. Wel betekent het opschuiven en minder steil afbouwen van de huurtoeslag een intensivering in deze regeling. Om het budgettair beslag van de huurtoeslag gelijk te houden kan de huurtoeslag verlaagd worden. Als het WML tegelijkertijd verhoogd wordt met behoud van koppeling aan sociale minimumuitkeringen blijven de inkomenseffecten voor de sociale minima hierdoor beperkt.

Uit het voorgaande blijkt dat fundamentele oplossingen voor de beschreven toeslagderving bij TW-ontvangers mogelijk zijn maar verstrekkende maatregelen in de sociale zekerheid en toeslagen vragen. Daarom zijn dergelijke oplossingen alleen haalbaar binnen een breder pakket aan maatregelen. Het oordeel hierover is echter niet aan het demissionaire kabinet, maar aan een nieuw kabinet.

- *10%-regeling*

Het recht op toeslagen is afhankelijk van het inkomen van de aanvrager van de toeslag en de eventuele toeslagpartner in een kalenderjaar; het gezamenlijk toetsingsinkomen. Dat betekent dat het toetsingsinkomen ook stijgt als het inkomen van de ex-toeslagpartner stijgt na de beëindiging van het partnerschap. De toeslag van de aanvrager neemt op dat moment af, ook als de partner in kwestie niet meer in beeld is. De aanvrager kan verzoeken dat geen rekening wordt gehouden met deze inkomensstijging. Voorwaarde hiervoor is dat de inkomensstij-

ging van de ex-toeslagpartner minstens 10% is. Deze regeling wordt ook wel de 10%-regeling genoemd. In de praktijk blijkt dat er een aantal knelpunten is omtrent de 10%-regeling, bijvoorbeeld in de situatie dat beide partners initieel een bijstandsuitkering hebben en de partner na scheiding gaat werken. Op dit moment wordt de evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) voorbereid. De knelpunten omtrent de 10%-regeling worden hierbij onderzocht. De uitkomsten van de evaluatie worden naar verwachting medio 2022 met uw Kamer gedeeld.

- *Problemen met betrekking tot de Basisregistratie personen (Brp)*
In de Brp staan persoonsgegevens en adresgegevens van inwoners van Nederland en van anderen met een relatie met de Nederlandse overheid (niet-ingezetenen). Gegevens uit de Brp over de toeslaggerechtigde (en eventuele partner) worden gebruikt bij het bepalen van het recht op en de hoogte van de toeslag. Als gegevens niet actueel, onvolledig of onjuist zijn, kan dat grote gevolgen hebben voor iemands aanspraak op toeslagen. Te denken valt aan de ex-partner die verhuist, maar zijn adreswijziging niet doorgeeft en ingeschreven blijft staan op het oude adres in de Brp. Dan wordt bij de bepaling van het recht uitgegaan van een niet-actueel gegeven, wat kan leiden tot het niet toekennen van de ALO-kop aan de achterblijvende partner terwijl die er wel recht op heeft. In het Brp-stelsel worden diverse instrumenten ingezet om de registratie zo correct en actueel mogelijk te houden. Zo is er de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit waar op basis van signalen adresonderzoek wordt gedaan door gemeenten. Bij Toeslagen bestaat verder de procedure «onbekende burger». Burgers zelf kunnen fouten in de registratie melden. Als Toeslagen hier een melding over krijgt, doet deze een terugmelding aan de gemeente, die dit dan onderzoekt en zo nodig de Brp aanpast. Het Ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de centrale voorzieningen van de Brp en werkt samen met onder andere uitvoeringsorganisaties en gemeenten aan verbeteringen in het stelsel.
Op 4 januari 2021 is het meldpunt *fouten in overheidsregistraties* van start gegaan. Als een burger niet weet bij welke organisatie hij of zij aan moet kloppen is er op de website van het meldpunt een stappenplan te vinden. Bovendien bestaat er de mogelijkheid tot bemiddeling door het meldpunt wanneer contact met de eerst verantwoordelijke uitvoerder niet succesvol verlopen is.
Vanaf 1 januari 2022 wordt een nieuwe kwaliteitsmaatregel toegevoegd in de Brp, met als doel om signalen over foute registraties sneller te verwerken. In de huidige situatie krijgt Toeslagen, als de gemeente constateert dat een persoon niet meer op een adres woont, eerst de melding dat het adres «in onderzoek» staat, wat nog niet voldoende is voor een wijziging van het voorschot van de toeslagen. Dit kan pas na afloop van het adresonderzoek, wat maanden kan duren. Vanaf 2022 krijgt de gemeente de mogelijkheid om onmiddellijk een signaal bij een adres te zetten als geconstateerd wordt dat een persoon daar niet meer woont. Toeslagen kan daar dan onmiddellijk op reageren, bijvoorbeeld met een aanpassing van de het voorschot.

Toeslagspecifiek

- *Oplossen onduidelijkheid doelgroepen kinderopvangtoeslag (fiche 13)*
Om aanspraak te maken op kinderopvangtoeslag moet de ouder (en de toeslagpartner) voldoen aan de arbeidseis of gekenmerkt worden als doelgroeper: student, re-integreerder, of inburgeraar. Ook indien een ouder een partner heeft met een Wlz-indicatie of een vrijheidsbepalende straf van meer dan 3 maanden heeft, kan de ouder in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. Er is via de uitvoering casuïstiek naar boven gekomen waarbij een ouder de indruk krijgt

aanspraak te kunnen maken op toeslag omdat hij of zij onder de definitie van doelgroeper denkt te vallen. Bij de definitieve toekenning van de kinderopvangtoeslag, een half jaar na afloop van het toeslagjaar, blijkt dit echter niet het geval te zijn. Dit zorgt voor een hoge terugvordering. Het is voor Toeslagen niet altijd goed vooraf vast te stellen of een burger inderdaad binnen de doelgroep valt. Ook kan dit gedurende het jaar wijzigen. Vooraf controleren is daarom niet altijd mogelijk en is geen volledige oplossing voor dit probleem. Om vooraf en gedurende het jaar controle mogelijk te maken en de dienstverlening richting burgers te verbeteren is, in het kader van het verbetertraject kinderopvangtoeslag, de gegevenslevering tussen Toeslagen en kinderopvangorganisaties, DUO en UWV geïntensiveerd. Zo kan Toeslagen op maandelijks of op kwartaal basis ouders attenderen op afwijkingen in hun kinderopvanggegevens. Ook met het Inlichtingenbureau worden de gegevensleveringen geïntensiveerd. Met behulp van deze gegevens zou Toeslagen eerder kunnen toetsen of een ouder op dat moment onder de doelgroep valt van de toeslag. Zo kunnen ouders zo snel mogelijk worden geattendeerd wanneer wijzigingen in hun gegevens optreden. Dit kan bijvoorbeeld door meer controles aan de voorkant en gedurende het jaar in te bouwen. Toeslagen blijft hierbij afhankelijk van de gegevens die zij ontvangen van UWV, DUO en het inlichtingenbureau. Andere stappen die gezet kunnen worden is het vergroten van de kennis bij ouders over de kinderopvangtoeslag en welke voorwaarden hiervoor gelden. Extra controles aan de voorkant moeten er echter niet toe leiden dat ouders een lange periode moeten overbruggen zonder voorschot; kinderopvang moet financieel toegankelijk blijven voor ouders die arbeid en zorg willen combineren. Deze mogelijkheden zijn uitgewerkt in bijgaand fiche.

- *Bewijsnood gewerkte uren ex-partner bij de kinderopvangtoeslag*
In de uitvoering van de kinderopvangtoeslag (KOT) bestaan signalen dat ouders moeilijkheden ervaren in het aanleveren van de nodige bewijsstukken, wanneer ouder en initiële toeslagpartner sindsdien uit elkaar zijn gegaan en het contact slecht is. Als de aanvrager niet alle bewijsstukken kan aanleveren kan de KOT neerwaarts worden bijgesteld. Na inventarisatie ziet Toeslagen binnen de bestaande kaders voldoende mogelijkheden om coulant te zijn naar de burger en/of met een redelijke mate van zekerheid de informatie alsnog te verkrijgen of in te schatten. Gezien de beperkte verwachte impact is er daarom gekozen geen fiche uit te werken om dit specifieke knelpunt middels wetgeving te adresseren.
- *Overmaken zorgtoeslag op rekening van ouder (fiche 14)*
In de wetgeving is opgenomen dat de zorgtoeslag gestort moet worden op de rekening van de aanvrager. Voor veel inwonende meerderjarige kinderen, geldt dat zij geen of zeer beperkt inkomen hebben. Zij zijn ook nog vaak onderdeel van het gezin, waar de ouders ook andere kosten voor hun rekening nemen inclusief de nominale zorgpremie voor de kinderen. Om die reden wordt in 26 duizend gevallen de zorgtoeslag aan de ouder overgemaakt, wat op grond van de wet niet toegestaan is (toeslag moet overgemaakt worden op de rekening van de aanvrager). Door het op verzoek van de aanvrager wettelijk mogelijk te maken de zorgtoeslag te laten betalen op de rekening van een ouder die de nominale premie betaalt wordt een onrechtmatigheid voorkomen.

Toeslagen heeft aangegeven dat de situatie, waarbij het bedrag wordt overgemaakt op een rekeningnummer dat niet van de aanvrager is, zich in nieuwe gevallen niet meer kan voordoen. Door controle van het BSN aan de bankrekening, wordt bij nieuwe gevallen gecontroleerd of het bankrekeningnummer ook hoort bij de aanvrager. De problematiek betreft dan ook alleen oude gevallen. Uit de weging op de hand van de uitvoeringsconsequenties blijkt echter dat deze oplossing voor deze

specifieke groep, een relatief grote wijziging betreft bij uitvoering die het proces complexer en moeilijker controleerbaarder maakt. Binnen de huidige systematiek is een efficiënt validatieproces ingericht die de rekeningnummers snel en geautomatiseerd kan verwerken, waardoor toeslagen tijdig kunnen worden uitbetaald en betalingsproblemen kunnen worden voorkomen. Ook zou het voor de uitvoering lastig worden om criteria op te stellen voor een kind/ouder relatie, met mogelijk terugvorderingen bij verkeerde interpretatie van de regeling door de burger. Alles afwegend weegt het eventuele voordeel voor deze groep, niet op tegen het vergroten van de complexiteit bij de uitvoering met mogelijk grotere kansen op fouten. Op basis van deze conclusies van de uitvoering wordt dan ook afgezien om deze wijziging door te voeren.

- *Geen kinderopvangtoeslag bij partner buiten EU (fiche 15)*
Als een ouder in Nederland verblijft met de kinderen en de (toeslag-)partner is (tijdelijk) woonachtig in een land buiten de EU, kan de ouder in Nederland geen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. De ouder kan op dat moment wel een beroep doen bij gemeenten om op basis van sociaal medische indicatie (SMI) een financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang te ontvangen om arbeid en zorg te kunnen combineren. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben echter meermaals aangegeven dat dit geen structurele oplossing is voor het knelpunt. Het knelpunt kan in dat geval alleen geheel weggenomen worden op het moment dat de doelgroep van ouders die aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag verbreed wordt, zodat ook ouders met een partner buiten de EU hier aanspraak op kunnen maken. Deze mogelijkheden zijn uitgewerkt in bijgaand fiche.
- *Grensgevallen Sociaal-Medische Indicatie (SMI) in de kinderopvangtoeslag*
Een ouder die in eerste instantie recht heeft op kinderopvangtoeslag, kan door een gewijzigde (medische) situatie dit recht verliezen op het moment dat de gewijzigde situatie ervoor zorgt dat de ouder niet meer kan werken. Als dit pas bij de definitieve toekenning duidelijk wordt en/of als de ouder te laat deze wijziging doorgeeft, volgt er een terugvordering. In deze situatie is het echter ook mogelijk dat de ouder een financiële tegemoetkoming blijft krijgen voor kinderopvang via de gemeente, via de SMI-regeling. Veel ouders zijn hier echter niet van op de hoogte en het lost de terugvordering niet op omdat SMI waarschijnlijk niet met terugwerkende kracht wordt toegekend door de gemeente. De bekendheid van SMI zou vergroot moeten worden, zo blijkt ook uit het eerder gedane onderzoek naar SMI dat in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is uitgevoerd. Ook zou bij deze casuïstiek de samenwerking tussen Toeslagen en gemeente gezocht kunnen worden. In bijzondere situaties heeft Toeslagen daarnaast nog de bevoegdheid om een terugvordering te matigen. Het vergroten van de bekendheid van SMI is in samenwerking met de VNG opgepakt. Daarom is er geen fiche uitgewerkt voor dit onderwerp.
- *Geen recht op kinderopvangtoeslag voor sommige promovendi (fiche 16)*
Studenten hebben recht op kinderopvangtoeslag, ook al voldoen zij niet aan de arbeidseis. Een promotietraject wordt echter niet gezien als een opleiding die recht geeft op kinderopvangtoeslag, waardoor promovendi alleen aanspraak kunnen maken op de kinderopvangtoeslag op het moment dat zij aan de arbeidseis voldoen en er dus een arbeidsrelatie is tussen de promovendus en de universiteit. Deze kunnen universiteit vooraf laten toetsen door Toeslagen. Dit geeft echter niet alle promovendi recht op kinderopvangtoeslag. De situatie dat sommige promovendi wel in aanmerking komen en anderen niet

kan als onduidelijk en oneerlijk ervaren worden en ook tot terugvoeringen leiden. Daarom kan ervoor gekozen worden om niet-werknemer promovendi als doelgroep te behandelen en hen recht te geven op kinderopvangtoeslag. Deze mogelijkheid is uitgewerkt in bijgaand fiche.

- *Het kindgebonden budget verdelen in geval van co-ouderschap*
In tegenstelling tot de kinderbijslag kan het recht op kindgebonden budget van één van de ouders niet aan beide co-ouders worden uitbetaald. Ouders die zorg en kosten gelijk verdelen kunnen dit als een knelpunt ervaren. Het kindgebonden budget is, in tegenstelling tot de kinderbijslag, een huishoudgebonden inkomensafhankelijke, tegemoetkoming in de kosten van kinderen. In geval van scheiding/co-ouderschap is niet langer sprake van één gezamenlijk huishouden en huishoudinkomen. Er is sprake van twee huishoudens en er kunnen nieuwe toeslagpartnerschappen (zijn) ontstaan. Nadere analyse van het voorstel om de ALO-kop te kunnen verdelen in het geval van co-ouderschap, leidt tot de conclusie dat het verdelen van het toeslagbedrag van een gezamenlijk kind dat onderdeel uitmaakt van twee huishoudens, een andere berekeningsgrondslag vereist, die niet binnen de huidige systematiek past. Het is ook de vraag of dit wenselijk en mogelijk is. Co-ouders kunnen ook nu al, via het ouderschapsplan, afspraken maken over de verdeling van de kosten van het kind naar rato van zorg en inkomen. Het kindgebonden budget telt mee als inkomen in de alimentatieberekening. De draagkracht van de ouder die het ontvangt wordt daardoor hoger waardoor de bijdrage in de kosten van het kind van de andere ouder naar rato lager wordt vastgesteld. Gelet op het fundamentele karakter van een aanpassing van de huidige wettelijke berekeningsgrondslag en de gevolgen die dit zou hebben voor de uitvoering, is dit geen knelpunt dat op de korte termijn in een fiche uitgewerkt kan worden. Dit laat onverlet dat het meegewogen kan worden in het geval er tot een stelselwijziging wordt besloten.

In de uitgewerkte fiches (van categorieën A t/m C, in bijlage 2) zijn de (grote) budgettaire gevolgen van de oplossingen beschreven, welke soms nog nader uitgewerkt moeten worden. Voor de individuele fiches zijn geen dekkingsvoorstellen opgenomen. Maatregelen kunnen binnen de toeslagen zelf gedekt worden of buiten het toeslagenstelsel. Voor een rijksbreed overzicht van ombuigingsopties verwijst dit kabinet naar de ombuigings- en intensiveringslijst van het Ministerie van Financiën¹².

Er is geen indicatie opgenomen van de invoeringsdatum van maatregelen. Dit is afhankelijk van de uiteindelijke keuzes die een volgend kabinet maakt en beschikbare uitvoeringscapaciteit. Daar waar wetgeving nodig is, zal er rekening gehouden moeten worden met een langere invoeringstermijn.

3. Hoe we verder werken

Dit traject is onderdeel van het grotere proces van stappen naar vernieuwing en verbetering van het gehele toeslagenstelsel om burgers beter te bedienen. Deze inventarisatie van knelpunten in het huidige toeslagenstelsel is nadrukkelijk een momentopname. Het erkennen, herkennen en opvolgen van signalen is een continu proces tussen de departementen en Toeslagen.

De departementen en Toeslagen zullen zich inzetten tot de inrichting van een structuur en proces ten behoeve van het continu ophalen en opvolgen van signalen. Er zal worden gewerkt om in de komende periode ook

¹² Ombuigings- en intensiveringslijst 2021, Ministerie van Financiën, 2021

signalen van buiten naar binnen te halen, door externe partijen zoals de landsadvocaat, Nationale ombudsman en (maatschappelijke) intermediairs of koepelorganisaties van bijvoorbeeld de sociale advocatuur actief te betrekken. Hiervoor zal een jaarlijkse brede stakeholderbijeenkomst worden georganiseerd. De samenwerking tussen de departementen en Toeslagen maakt het mogelijk knelpunten te blijven signaleren en oplossingen hiervoor te onderzoeken. Uw Kamer zal hier op gezette tijden over worden geïnformeerd. Dit zal gebeuren in het bredere hiervoor geschetste perspectief en niet (enkel) in het kader van de motie van de leden Lodders en Van Weyenberg.

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen