

Vergaderjaar 2021–2022

31 066

Belastingdienst

Nr. 1053

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2022

Alle burgers in Nederland moeten toegang hebben tot vitale voorzieningen die cruciaal zijn om te kunnen participeren in de samenleving. Eén van de instrumenten om dat te bereiken is het verstrekken van toeslagen aan burgers. Toeslagen biedt inkomensondersteuning aan burgers om zo vitale voorzieningen zoals wonen en de zorg voor kinderen betaalbaar te maken, en – via de kinderopvang – de arbeidsparticipatie te bevorderen. De zorgtoeslag heeft tot doel om de financiële toegang tot zorg te garanderen voor mensen met een laag inkomen.

Het toeslagenstelsel is een omvangrijk stelsel. Niet alleen in geld – in 2021 is € 15,1 miljard uitgekeerd – maar ook in aantal betrokken burgers. Er worden jaarlijks 7,4 miljoen toeslagen uitgekeerd aan 5,4 miljoen huishoudens¹. In veel situaties gaat dit goed, vooral als burgers in een stabiele situatie verkeren en zij hun weg weten te vinden in het systeem. Maar het toeslagenstelsel is ingewikkeld en leidt in sommige situaties tot hoge terugvorderingen, met de daarbij komende problemen en onzekerheden voor burgers. De problemen met toeslagen die de afgelopen jaren aan het voetlicht zijn gekomen hebben dit hebben dit pijnlijk blootgelegd.

Daarom spreekt het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) de ambitie uit om de toeslagen op den duur af te schaffen. Het kabinet zet gedurende deze kabinetsperiode de eerste stappen door een fundamentele herziening van de kinderopvangtoeslag en door aanpassingen in de huurtoeslag. Dit zijn de toeslagen met de grootste (terugvorderings-)problematiek. Daarnaast zet het kabinet ook in op verbeteringen in het huidige stelsel.² Hierin wordt gekeken naar wijzigingen in het stelsel, waarbij de inventarisaties naar aanleiding van de motie van de leden Lodders en Van Weyenberg (Kamerstuk 35 572, nr. 49) en nieuwe signalen

¹ In totaal zijn er ongeveer 9 miljoen burgers toeslagbetrokkenen.

² In het coalitieakkoord is daarbij verwezen naar de inventarisatie naar aanleiding van motie van de leden Lodders en Van Weyenberg.

uit bijvoorbeeld de Stand van de Uitvoering worden betrokken.³ In de (aangehouden) motie van het lid Romke de Jong⁴ is verzocht om voortvarend aan de slag te gaan met de geïnventariseerde verbeteringen in het toeslagenstelsel, opdat per 2023 verdere knelpunten uit het stelsel gehaald kunnen worden.

Het coalitieakkoord voorziet in extra financiële middelen voor de herziening van de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag; voor de verbeteringen in het stelsel niet. Ook wordt gekeken naar verbeteringen in de uitvoering en dienstverlening richting burgers.

In deze brief informeer ik u voorafgaand aan het debat van 22 juni aanstaande. Zoals aangegeven in de brief bij de 3^e Voortgangsrapportage (VGR) Toeslagen van 1 juni jl. is het streven om de Tweede Kamer periodiek met een stand-van-zakenbrief te informeren.⁵ Deze brief vormt de eerste brief volgens deze aanpak, en richt zich op actuele onderwerpen richting het Commissiedebat Toeslagen dat gepland staat voor 22 juni aanstaande.

De brief bestaat uit vijf onderdelen:

- 1) Verbeteringen in het toeslagenbeleid
- 2) Verbeteringen in de uitvoering en de dienstverlening van Toeslagen
- 3) Aanpak van signaalmanagement en maatwerk
- 4) Stand van zaken opstart invordering
- 5) Stand van zaken Toeslagen-organisatie

In de bijlage vindt u een overzicht van de maatregelen uit onderdeel 1 en de uitzonderingenrapportage over de voortgang van het jaarplan Toeslagen, zoals aangekondigd in de aanbiedingsbrief van de 3^e VGR Toeslagen. Parallel aan deze brief ontvangt uw Kamer, met het oog op het aankomende commissiedebat, ook de beantwoording van meerdere sets Kamervragen, te weten:

- Vragen van de leden Leijten (SP), Azarkan (DENK) en Omtzigt (Omtzigt) over recente nihilstellingen in de kinderopvangtoeslag (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3180).
- Vragen van het lid Azarkan (DENK) over het breder toepassen van het discriminerende risicoselectiemodel door Toeslagen (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3168).

1. Verbeteringen in het toeslagenbeleid

Inventarisatie

Het vorige kabinet heeft naar aanleiding van een motie van de leden Lodders en Van Weyenberg een inventarisatie van knelpunten in het toeslagenstelsel aan uw Kamer gezonden. Hierover is uw Kamer geïnformeerd op 29 juni en 30 november 2021.⁶ Over deze inventarisatie is nog niet inhoudelijk met uw Kamer het debat gevoerd. De inventarisatie bevat een opsomming van knelpunten, voorzien van (een aanzet tot) mogelijke oplossingen. Deze zijn tot stand gekomen door in aanvulling op de lopende verbetertrajecten, te inventariseren welke knelpunten er binnen het huidige stelsel bestaan en hoe die mogelijk opgelost kunnen worden. De inventarisatie is gebaseerd op openbare rapporten, signalen uit de uitvoeringspraktijk van Toeslagen, signalen vanuit stakeholders en signalen van de toeslagdepartementen. Deze inventarisatie is afgelopen

³ In het coalitieakkoord is daarbij verwezen naar de inventarisatie naar aanleiding van motie van de leden Lodders en Van Weyenberg.

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 994.

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 1023

⁶ Kamerstuk 31 066, nrs. 898 en 927

tijd aangevuld met nieuwe signalen en knelpunten, onder meer vanuit het signaalmanagement van Toeslagen dat steeds meer vorm krijgt. Deze nieuwe signalen zijn met uw Kamer gedeeld in de Stand van de Uitvoering⁷, onder andere het knelpunt ten aanzien van burgers in de noodopvang die toeslagpartner blijven met hun partner zolang zij gehuwd zijn. Het ophalen van signalen blijft een continu proces.

De signalen en knelpunten zijn divers van aard. Ze hebben betrekking op een bepaalde toeslag of juist op alle toeslagen, en ze lopen uiteen van praktische knelpunten tot schrijnende situaties. De oplossingen zijn daarmee ook divers: uiteenlopend van aanpassing van de uitvoering tot wetswijziging. Tegelijkertijd is er geen oplossing voor alle signalen en knelpunten. Bepaalde knelpunten zijn inherent aan de basiskennmerken van het huidige stelsel. Bovendien moeten er afwegingen worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld: zo leiden uitzonderingen tot ingewikkeldere uitvoering en nieuwe grensgevallen. Ook leidt uitbreiding van het stelsel tot hogere kosten. Daarnaast is door de grote opgaves die er al liggen beperkte (IV⁸-)capaciteit voor het doorvoeren van wijzigingen. Ondanks deze beperkingen, gaan we door met het aanpakken van belangrijke knelpunten en verbeteringen in het stelsel. Hierbij streven we naar een eenvoudiger stelsel waarin burgers vooraf meer zekerheid hebben over hun toeslagaanpakken én door met maatwerk en eenvoud beter aan te sluiten bij de dagelijkse praktijk van burgers.

Hieronder ga ik – mede namens mijn collega-bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) – nader in op de verbetermaatregelen zoals opgenomen in de inventarisatie. Allereerst wordt ingegaan op de maatregelen die reeds zijn of worden opgepakt en waarvoor geen (wenselijke) oplossing beschikbaar is in het huidige stelsel. Daarna wordt ingegaan op de verbeteringen waarvoor maatregelen zijn uitgewerkt. In bijlage 1 vindt u een uitgebreider overzicht van deze maatregelen en knelpunten.

a. Knelpunten die reeds zijn of worden opgepakt

Enkele knelpunten uit de inventarisatie bleken op relatief eenvoudige wijze op te lossen. Deze zijn reeds door het vorige kabinet aangepakt en al opgelost door middel van twee verbetermaatregelen in de huurtoeslag⁹: bij het beoordelen van het recht op huurtoeslag wordt de verblijfsstatus van minderjarige leden van het huishouden niet meer meegewogen en de eis is komen te vervallen bij het verworven recht dat in de maand voorafgaand aan de huurgrensoverschrijding recht op huurtoeslag moest bestaan.¹⁰ Verder zijn onder meer verbeteringen in de praktische rechtsbescherming doorgevoerd, bijvoorbeeld door het bieden van meer waarborgen voor de burger bij het opvragen van informatie of door voorafgaand aan het terugvorderen van een toeslag de gelegenheid te geven voor het indienen van een zienswijze.¹¹

Daarnaast is het kabinet voornemens de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag breed te hervormen. Het kabinet heeft gekozen voor een inkomensonafhankelijke vergoeding van de kinderopvang van 95% voor alle werkende ouders. In combinatie met rechtstreekse financiering van kinderopvangorganisaties en het loslaten van de koppeling gewerkte uren

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 924

⁸ Informatievoorziening

⁹ Kamerstuk 35 927

¹⁰ Kamerstuk 35 927

¹¹ Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen, Kamerstuk 35 574

(met handhaving van de arbeidseis) betekent dit een vereenvoudiging van het stelsel met meer toekenningszekerheid voor ouders. Tegelijkertijd wordt het hiermee aantrekkelijker voor ouders om werk en zorg te combineren en kan een goede start op de kinderopvang bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen. In de huurtoeslag wordt overgegaan naar een systeem van genormeerde huren. De maximum huurgrens (€ 763 in 2022) vervalt. Daarnaast wordt de leeftijdsgrens verlaagd en vervalt de subsidiëring van de servicekosten. Deze maatregelen leiden tot een vereenvoudiging van de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag in het algemeen, en diverse knelpunten uit de inventarisatie worden hiermee opgelost.

Verder wordt het knelpunt rondom de aanspraak op kinderopvangtoeslag voor een werkende ouder¹² met een partner buiten de EU¹³ aangepakt. Hiertoe heeft het kabinet recentelijk financiële ruimte vrijgemaakt. Daarmee krijgen werkende ouders¹⁴ met een partner buiten de EU aanspraak op kinderopvangtoeslag, mits voldaan wordt aan de overige voorwaarden.

Ook wordt het mogelijk gemaakt dat Oekraïense ontheemden die zonder tewerkstellingsvergunning arbeid in loondienst verrichten, aanspraak kunnen maken op de kinderopvangtoeslag. Separaat wordt geregeld dat huishoudens die Oekraïense ontheemden opvangen als gevolg daarvan niet worden geconfronteerd met verlies aan toeslagen.¹⁵

b. Knelpunten waarvoor geen (wenselijke) oplossing beschikbaar is in het huidige stelsel

Er is een categorie knelpunten waarvoor verbetermaatregelen binnen het stelsel niet voorhanden zijn. Het gaat hierbij, zoals eerder aangegeven, om knelpunten die inherent zijn aan het huidige toeslagenstelsel en alleen door fundamentele hervorming van het stelsel kunnen worden opgelost. Zo is het uitgangspunt op dit moment dat het verstrekken van een toeslag aansluit bij de financiële situatie van het huishouden in het hier-en-nu. Omdat het ingeschatte actuele inkomen echter kan afwijken van het jaarinkomen – vast te stellen na afloop van het kalenderjaar – en wijzigingen niet altijd tijdig worden doorgegeven, zijn terugvorderingen onontkoombaar. Ook (wijzigingen in) huishoudsituatie kunnen effect hebben. Dat laat overigens onverlet dat er wel mitigerende maatregelen worden getroffen in de dienstverlening en bij de terugvordering. Het knelpunt van terugvorderingen door wisselend inkomen voor de kinderopvangtoeslag wordt opgelost dankzij de hierboven genoemde fundamentele hervorming van de kinderopvangtoeslag.

Verder zijn er knelpunten waarbij de oplossing onuitvoerbaar is of de uitvoeringslasten niet proportioneel zijn aan het knelpunt. Een voorbeeld is het knelpunt dat ouders die zorgpremie betalen voor inwonende meerjarige kinderen geen zorgtoeslag op hun eigen rekeningnummer gestort krijgen. In de brief van 30 november jl. is aangegeven dat alles afwegende het eventuele voordeel voor deze groep, niet opweegt tegen het vergroten van de complexiteit bij de uitvoering met mogelijk grotere kansen op fouten.

¹² of ouder met een doelgroepstatus: studerende ouders aan erkende opleidingen en ouders die een traject naar werk of inburgeringscursus volgen.

¹³ Nauwkeuriger gesteld betreft het hier ouders met een partner buiten de Europese Unie, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland (Europese Economische Ruimte) of Zwitserland.

¹⁴ of aan werkenden gelijkgestelde ouders met een doelgroepstatus.

¹⁵ Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 2887.

c. Verbeteringen die concreet zijn uitgewerkt

Voor een aantal knelpunten zijn oplossingen gedefinieerd die opgepakt zouden kunnen worden. De oplossingen zijn te onderscheiden in oplossingen die een wetswijziging én extra financiële middelen vergen, en in oplossingen door verdere verbetering van de dienstverlening (zie paragraaf 2). Gezien de beperkte (IV-)capaciteit geldt voor alle oplossingen dat keuzes moeten worden gemaakt.

Er zijn, naast de hiervoor genoemde maatregelen, andere mogelijke maatregelen geïdentificeerd waarvoor structurele financiële middelen en aanpassing van wetgeving noodzakelijk zouden zijn. Het gaat om onbedoelde partnerschappen bij samengestelde gezinnen (structurele kosten: € 20 miljoen als eerstegraads bloedverwanten geheel uitgezonderd worden¹⁶), het wel toekennen van alleenstaande ouderkop kindgebonden budget voor achterblijvers van elders verblijvende partner (€ 20 miljoen), wel kinderopvangtoeslag voor met werknemer-promovendi vergelijkbare promovendi (€ 5 miljoen), het voorkómen dat bij intrekking van een verblijfsvergunning met terugwerkende kracht ook toeslagen met terugwerkende kracht moeten worden terugbetaald (€ 4 miljoen) en een knelpunt ten aanzien van burgers in de noodopvang die toeslagpartner blijven met hun partner zolang zij gehuwd zijn (€ 4 miljoen). In de brief van 30 november jl. zijn deze maatregelen – afgezien van noodopvang – genoemd en nader uitgewerkt in fiches. Deze maatregelen vergen allemaal een extra investering, met name omdat de oplossing ligt in het uitbreiden van de groep toeslaggerechtigden. Deze extra middelen zouden additioneel komen naast de omvangrijke investering die dit kabinet al voornemens is te doen vanwege de herziening van de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag. Naast deze programmakosten zijn er uitvoeringskosten; deze zijn eerder ingeschat tussen de € 0,5 – 3 miljoen per maatregel, maar moeten nog nader uitgewerkt worden via uitvoeringstoetsen.

Voor het eventueel aanpakken van deze knelpunten is in het Coalitieakkoord geen geld beschikbaar gesteld. Een alternatief zou het beschikbaar maken van financiële middelen binnen het toeslagenstelsel zijn. Dit zal leiden tot inperkingen van rechten elders in het stelsel, en is daarmee niet eenvoudig. Dit heeft bijvoorbeeld gevolgen voor het koopkrachtbeeld van toeslagontvangers. Desalniettemin wil ik de komende tijd, samen met mijn collega-bewindslieden van SZW, VRO en VWS, ten behoeve van het oppakken van een of meer van de nog openstaande knelpunten eventuele dekkingsopties, gevolgen hiervan binnen het huidige stelsel en alternatieve oplossingen verkennen die binnen het toeslagenstelsel en de huidige budgettaire middelen mogelijk zijn.

We richten ons daarbij in eerste instantie op het verkennen van de mogelijkheden rond de noodopvang, de eerstegraads bloedverwantschap in het kader van het partnerbegrip samengestelde gezinnen en promovendi. De burgers in de noodopvang zijn gevlucht vanwege huiselijk geweld, vaak niet alleen om eigen lijf en leden te redden, maar ook die van hun kinderen. Indien deze burgers gehuwd zijn, blijven zij toeslagpartner en kunnen daardoor toeslagen mislopen. Pas bij een verzoek tot echtscheiding beëindigt het partnerschap. Tot die tijd ontvangt degene in de noodopvang vaak geen zorgtoeslag. Tevens is er voor de ouder in noodopvang geen recht op alleenstaande ouderkop van het kindgebonden budget en bestaat er geen recht op kinderopvangtoeslag als de partner niet aan de arbeidseis voldoet. Door het partnerbegrip bij

¹⁶ De kosten van het integraal afschaffen van het partnerbegrip samengestelde gezinnen bedragen € 135 miljoen.

samengestelde gezinnen zijn twee meerderjarigen die eerstegraadsbloedverwanten zijn, ouder zijn dan 27 jaar én waarvan één volwassene een minderjarig kind heeft, elkaars partner. In een aantal gevallen zijn het echter niet elkaars levensgezellen. Een voorbeeld is een dochter die met haar moeder en kind samenwoont en voor hen beiden zorgt. Dit partnerbegrip kan hiermee bovendien onbedoelde effecten hebben wat betreft het verrichten van mantelzorg en het niet-delen van één huis. Promovendi kunnen recht krijgen op de kinderopvangtoeslag afhankelijk van hun relatie met de universiteit: werknemer-promovendi hebben wel recht op kinderopvangtoeslag, omdat zij een arbeidscontract hebben. Hiermee vergelijkbare promovendi hebben niet altijd 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 terugvorderingen leiden.

2. Verbeteringen in de uitvoering en dienstverlening van Toeslagen

Binnen de uitvoering en de dienstverlening naar de burger zet het kabinet ook in om knelpunten op te lossen. Onder meer via het programma Vernieuwing Dienstverlening, de verbetertrajecten en de herijking van de nalevings- en invorderingsstrategie zijn en worden stappen gezet. Ook deze maatregelen vragen (IV)-capaciteit en moeten worden afgewogen tegenandere maatregelen.

a. Programma Vernieuwing Dienstverlening en verbetertrajecten

Toeslagen is in 2020 met het Programma Vernieuwing Dienstverlening gestart, waarin zij met drie thema's de dienstverlening willen verbeteren, namelijk: het vergroten van de toekenningszekerheid, het vergroten van de menselijke maat en adequate handhaving. In de voortgangsrapportage Toeslagen van 1 juni jl. bent u geïnformeerd over de inspanningen ten aanzien van deze drie lijnen. Belangrijke resultaten zijn:

- In het traject Verbeteren Toeslagbrieven wordt met behulp van een burgerpanel brieven verbeterd, inmiddels zijn 124 brieven herschreven. Het doel is om de begrijpelijkheid op een constant hoog niveau te brengen en houden.
- Samen met de Belastingdienst werkt Toeslagen aan het intensiveren van de inzet van de balies voor toeslaggerechtigden. In 2021 zijn negen extra steunpunten geopend. Dit zijn fysieke balies in gemeentehuizen, die bemenst worden door medewerkers van de Belastingdienst en van Toeslagen.
- Het netwerk van intermediairs wordt uitgebreid, met speciale aandacht voor regio's waar er «witte vlekken» in het aanbod van persoonlijke ondersteuning zijn. Om partijen die burgers ondersteunen bij het aanvragen van toeslagen verder te ondersteunen is het Kennisnetwerk Belastingen Toeslagen (een online platform) verder versterkt.
- Als onderdeel van het beter informeren van burgers over de mogelijke impact van zogenaamde life events op hun toeslagensituatie heeft Toeslagen samen met de Belastingdienst een webinar «scheiden/uit elkaar gaan» ontwikkeld. Dit webinar zal in 2022 een aantal keer herhaald worden.
- Door opschaling van het team Persoonlijke Begeleiding naar 30 fte worden steeds meer burgers geholpen met het voorkomen van (escalatie van) financiële problemen, met name door de voorschotten beter aan te laten sluiten op de actuele situatie (zodat hoge terugvorderingen worden voorkomen). In totaal zijn tot en met november 2021 bijna 2000 burgers geselecteerd voor persoonlijke begeleiding.

Op 20 april jl. heb ik u ook samen met de Minister van SZW geïnformeerd over de voortgang van het verbetertraject kinderopvangtoeslag.¹⁷ Het Ministerie van SZW en Toeslagen zijn in 2018 een gezamenlijk programma gestart om de dienstverlening richting ouders te verbeteren en zodoende het aantal (hoge) terugvorderingen terug te dringen bij de kinderopvangtoeslag. Eén van de verbetermaatregelen die al is doorgevoerd betreft de verplichte maandelijkse gegevenslevering door kinderopvangorganisaties aan Toeslagen. Hiermee wordt beoogd ouders te ondersteunen bij het actueel houden van hun kinderopvangtoeslaggegevens. Ouders worden geattendeerd wanneer er substantiële afwijkingen zijn met de gegevens die ouders zelf hebben opgegeven. Ook wel eerder signaleren genoemd. Er heeft in 2021 ook een pilot plaatsgevonden om de effectiviteit van de attenderingen te verhogen, door ouders die niet in actie zijn gekomen na een attendering actief telefonisch te benaderen. In 2022 breidt Toeslagen het bellen van ouders verder uit en worden mogelijkheden verkend om de effectiviteit van deze attenderingen en de toekenningszekerheid voor de burger te vergroten.

Naar het voorbeeld van het verbetertraject kinderopvangtoeslag zijn het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Toeslagen in 2021 een samenwerkingstraject gestart om binnen de huurtoeslag verbeteringen te realiseren. Doel is om burgers te helpen zo optimaal en zorgenvrij gebruik te laten maken van de huurtoeslag.

Ook voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget is gestart met het maken van een gezamenlijke inventarisatie en definitie van verbetermaatregelen. In de zomer wordt de inventarisatie van de verbetermaatregelen in de zorgtoeslag afgerond. Hierna zal het samenwerkingstraject verder vormgegeven worden.

Voor elk van de verbetertrajecten en het Programma Vernieuwing Dienstverlening geldt dat brancheorganisaties en belangenbehartigers nadrukkelijk worden betrokken bij het verbetertraject.

b. Reactie rapport Nationale ombudsman over niet gebruik onder kwetsbare ouderen

De Nationale ombudsman (No) heeft op 16 juni jl. een breed onderzoek naar niet-gebruik van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie gepubliceerd. De No brengt hiermee in beeld waarom ouderen in een financieel kwetsbare positie geen of niet eerder gebruik hebben gemaakt van inkomensvoorzieningen en hoe de overheid deze ouderen kan bereiken met als doel gebruik te maken van voorzieningen waar zij recht op hebben. Samen met de betrokken bewindspersonen volgt een kabinetsreactie op het rapport van de No.

Het terugdringen van niet-gebruik is al een aandachtspunt binnen Toeslagen. Eén van de in 2021 uitgevoerde belacties was bijvoorbeeld gericht op het niet-gebruik van zorgtoeslag. Ook in de evaluatie van de Awir, uitvoering en dienstverlening Toeslagen die deze zomer wordt afgerond is aandacht voor de oorzaken en aanpak van niet-gebruik, waar ook de motie van het lid Grinwis c.s. toe oproept.¹⁸ Niet-gebruik van toeslagen is een belangrijk aandachtspunt, waarover uw Kamer in het kader van bovenstaande evaluatie en motie, en ook de uitkomsten van het rapport van de No, nader over wordt geïnformeerd.

¹⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 1016.

¹⁸ Motie van het lid Grinwis c.s. over het onderzoek naar het niet-gebruik van toeslagen actualiseren, Kamerstuk 35 925, nr. 93.

Om terugvorderingen zo veel mogelijk te voorkomen probeert Toeslagen gedurende het jaar het voorschot zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de werkelijke situatie. Terugvorderingen en oneigenlijk gebruik kunnen echter niet altijd volledig worden voorkomen. De aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn en blijven een integraal onderdeel van de opdracht van Toeslagen. Zeker gezien de grote hoeveelheid geld die in het toeslagenstelsel omgaat is dat essentieel.

Toeslagen herijkt deze volledige aanpak. De ontwikkeling en implementatie hiervan vergt tijd en zal gefaseerd plaatsvinden. Naar verwachting worden de hoofdlijnen van deze aanpak eind van dit jaar aan uw Kamer gestuurd. Parallel worden stappen gezet om met de juiste waarborgen directe verbeteringen door te voeren in het toezicht en de handhaving.

Ondanks de stappen is niet te voorkomen dat een deel van de burgers te maken krijgt met terugvorderingen. In de kabinetsreactie op het rapport «Ongekend Onrecht» heeft het kabinet toegezegd om de invorderingsstrategie tegen het licht te houden, in het bijzonder voor mensen die langdurig te maken hebben met hoge schulden.¹⁹ Op 25 maart jl. bent u geïnformeerd over de voortgang hierop. Na het zomerreces ontvangt uw Kamer een inhoudelijke uitwerking van de invorderingsstrategie.

3. Aanpak van signaalmanagement²⁰ en maatwerk

Met de verbeteringen in het beleid, in de uitvoering en de dienstverlening van Toeslagen streeft het kabinet naar het aanpakken van knelpunten voor grote groepen toeslaggerechtigden. De problemen die de afgelopen jaren aan het licht zijn gekomen met toeslagen hebben duidelijk gemaakt dat het van belang is om ook aandacht te hebben voor de schrijnende situaties en uitzonderingen die op individueel niveau kunnen ontstaan. Om sneller te kunnen acteren in knellende situaties bij individuele burgers biedt signaalmanagement de basis om fouten te voorkomen en te blijven leren over (nieuwe) knelpunten en verbetermogelijkheden. Toeslagen werkt aan een effectieve inrichting van signaalmanagement, als een keten van de werkvloer tot opdrachtgevers. En er wordt gewerkt aan een proces voor prioritering en afwikkeling van signalen. Voortbouwend op bestaande initiatieven worden alle lijnen waaruit verbetermogelijkheden en problemen bij elkaar gebracht en beter op elkaar aangesloten – inclusief de vaktechnische lijn, de monitoring van hoger beroepszaken en de behandeling van hardheidsclausuleverzoeken (en andere burgerbrieven). In het coalitieakkoord is bovendien aangekondigd dat de uitvoering van nieuwe wetgeving na één jaar wordt geëvalueerd met een invoeringstoets. Een invoeringstoets kan bijdragen aan het effectief acteren op knelpunten van de uitwerking van nieuwe regelgeving voor burgers en uitvoering. Toeslagen heeft de ambitie om eind 2022 een eerste invoeringstoets uit te voeren, waarvan het onderwerp nog wordt gezien.

Het is van belang dat signalen niet enkel worden gedeeld en geregistreerd, maar dat er ook vervolg aan wordt gegeven. Signalen kunnen zowel in de dienstverlening, de uitvoering als in het beleid worden opgepakt. Hierin zijn vier stappen te onderscheiden:

¹⁹ Kamerstuk 35 510, nr. 4, p. 1.

²⁰ Signaalmanagement wijst in deze context op signalen over knelpunten over verbeteringen voor burgers: in individuele situaties of breder. Signalen rondom fraude of misbruik zijn onderdeel van de eerder beschreven aanpak rondom naleving en handhaving.

I. Dienstverlening

Een deel van de knelpunten en signalen kan via de dienstverlening aan de burger worden opgelost. Het team «menselijke maat en burgersignalen» binnen de uitvoering is hier een goed voorbeeld van. Dit team richt zich op de professionele zorgen van medewerkers en verzamelt en registreert signalen over knelpunten met burgers. Het team organiseert de multidisciplinaire maatwerktafels binnen de uitvoeringsorganisatie waarbij, met diverse betrokkenen, gezocht wordt naar mogelijkheden hoe burgers geholpen kunnen worden en uitvoeringsdilemma's kunnen worden opgelost of onder de aandacht van de bestuurlijke lijn kunnen worden gebracht. In het afgelopen jaar zijn casussen en dilemma's opgelost of besproken op het gebied van inwoning in noodsituaties, onderhuur, het aanvraagproces en keuzes bij terugvordering. Ook de Stella-teams kunnen mensen helpen in knellende situaties, bijvoorbeeld in het geval van multiproblematiek bij schulden. Kern van deze aanpak is de samenwerking met andere (overheids)partijen om gezamenlijk de burger te helpen.

II. Ruimte in het recht

Toeslagen overlegt met de toeslagenopdrachtgevers (VWS, VRO en SZW) hoe binnen de huidige wettelijke kaders optimaal kunnen worden benut en welke afwegingen moeten worden gemaakt. Zo wordt vaker onder bijzondere omstandigheden van een terugvordering afgezien of de terugvordering gematigd. Behandelaars zoeken naar ruimte om een dergelijk maatwerk aan burgers te kunnen bieden. Soms biedt de wet- en regelgeving geen ruimte, maar ook moet de uitvoering meer zekerheid en vertrouwen krijgen bij het wegen van individuele omstandigheden en uitleggen van de wetgeving. Naast de hierna genoemde verkenning naar eventuele verdere mogelijkheden, wordt dit ook in de dagelijkse praktijk hier handen en voeten aan gegeven: in alle teams binnen Toeslagen zijn vaktechnische aanspreekpunten gepositioneerd, waarmee dergelijke vraagstukken kunnen worden afgestemd.

III. Hardheidsclausule

De kinderopvangtoeslagaffaire heeft ons indringend gewezen op het belang van menselijke maat en ruimte voor maatwerk in de uitvoering. In het coalitieakkoord is ook opgenomen dat er ruimte moet zijn om af te wijken als de gevolgen voor mensen onevenredig groot zijn en dat er een hardheidsclausule in wetten moet worden opgenomen. Sinds twee jaar bestaat de mogelijkheid van beroep op de hardheidsclausule in de wet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) om bij onvoorziene en niet beoogde gevolgen van de toepassing van wet- en regelgeving, van de wet te kunnen afwijken.²¹ De hardheidsclausule is hiermee beperkt tot bijzondere gevallen of groepen van gevallen die de wetgever niet had voorzien en beoogd en die noodzaken tot een oplossing. Daaronder kunnen ook schrijnende situaties vallen, maar «schrijnendheid» is vanwege het subjectieve karakter op zichzelf geen toets voor toepassing van de hardheidsclausule. In de Stand van de Uitvoering van Toeslagen is erop gewezen dat aanvragen van burgers op deze hardheidsclausule zelden gehonoreerd kunnen worden, omdat deze niet binnen de huidige criteria vallen. Het zoeken is naar ruimte voor schrijnende situaties.

²¹

Het kabinet ontwikkelt een visie op hardheidsclausules en onderneemt diverse acties om de menselijke maat in en bij de toepassing van wetten en regels te bevorderen. In aansluiting hierop wordt binnen Toeslagen gezien hoe hier nadere invulling aan kan worden gegeven.

IV. Aanpassingen van wet- en regelgeving

Als een oplossing voor een signaal binnen de dienstverlening, de juridische ruimte of hardheidsclausule niet voorhanden is, kan gekeken worden naar eventuele aanpassing van wet- en regelgeving. De inventarisatie naar aanleiding van de motie van de leden Lodders en Van Weyenberg, maar ook de Stand van de Uitvoering zijn hier voorbeelden van. Samen met de opdrachtgever wordt verkend of er via verbeteringen in het beleid een oplossing gevonden kan worden. In het laatste kwartaal van 2022 wordt de nieuwe Stand van de Uitvoering met uw Kamer gedeeld, waarin eventuele nieuwe signalen kunnen worden opgenomen.

4. Stand van zaken invordering

Opstart invordering

Op 31 maart jl. is aan uw Kamer gemeld²² dat Toeslagen vanaf 12 april 2022 stapsgewijs begonnen is met de opstart van de invordering van toeslagschulden die sinds het begin van de coronapandemie in maart 2020 heeft stilgelegen. Er is gefaseerd gestart met het verzenden van vooraankondigingen aan burgers met terugvorderingen van 1 januari 2020 en jonger (groep A). Op 2 juni 2022 waren er ~556.000 vooraankondigingen verzonden en was aan ~345.000 burgers een betalingsregeling aangeboden. Cijfers over de betalingen naar aanleiding van de opstart zijn momenteel nog niet voorhanden.

Bij 1.157 burgers zijn om technische redenen onvolledige betalingsoverzichten verzonden. Dit is gecorrigeerd en de burgers zijn hierover telefonisch en per brief geïnformeerd. Hierdoor is het verzenden van brieven tijdelijk opgeschort waardoor de laatste groep vooraankondigingen aan groep A twee weken later dan gepland verzonden zijn.

Opstart voor groepen die nu nog niet worden opgestart

Conform de brief van 31 maart jl. wordt voor burgers met terugvorderingen met een dagtekening van 2017 en jonger (groep B²³) in het najaar de invordering opgestart. Terugvorderingen met dagtekening van 2016 en ouder (onderdeel van groep C²⁴) zullen niet meegenomen worden in de opstart, deze worden in de systemen buiten invordering gesteld. De vorderingen van 2016 en ouder bedragen gezamenlijk € 58 miljoen en waren naar verwachting reeds oninbaar. Terugvorderingen waarbij geconstateerd dat er fraude is gepleegd, of waarbij een verdenking van fraude is, worden hierbij uitgezonderd. Op deze manier wordt voorkomen dat de terugvorderingen van mensen die gefraudeerd hebben niet worden ingevorderd.

In andere situaties hoeft niet afgeweken te worden het reguliere proces. De mogelijkheid tot invorderingsmaatregelen blijft bestaan en de verjaring van terugvorderingen wordt in beginsel gestuit.

²² Kamerstuk 31 066, nr. 996

²³ Dit gaat om 171.411 burgers met een totale schuld van € 217.570.293 (peildatum 24-02-2022)

²⁴ Dit gaat om 14.281 burgers met een totale schuld van € 28.255.325 (peildatum 24-02-2022)

UHT-populatie

Burgers die zich hebben gemeld bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) worden bij de opstart van de invordering van alle groepen (groep A, B, C) niet betrokken. Ook de invordering van terugvorderingen met een dagtekening vanaf maart 2022 wordt voor de UHT-populatie nog opgeschort. Op welk moment en op welke wijze de invorderingsactiviteiten van Toeslagen bij hen worden opgestart, is nog niet bepaald. Zodra hierover meer bekend is, wordt uw Kamer geïnformeerd.

Dienstverlening inzake de opstart

- Via verschillende kanalen worden burgers geïnformeerd over openstaande toeslagschulden en de opties voor een standaard en persoonlijke betalingsregeling.
- Het formulier voor de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling is vereenvoudigd met als doel om het gebruiksvriendelijker te maken voor de burgers. Naar verwachting komt in het najaar een online versie beschikbaar.
- Met het wetsvoorstel «Wet geen rente bij hervatting
- invordering toeslagschulden»²⁵ wordt voorgesteld bij de opstart geen rente te rekenen om vrijwillige terugbetaling te stimuleren en te voorkomen dat burgers bij toeslagen rente moeten betalen over vorderingen die van overheidswege gepauzeerd waren.

Verrekenen van toeslagenvoorschotten en de beslagvrije voet

Na signalen van de Nationale ombudsman en de Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliden is geconstateerd dat de beslagvrije voet niet gehanteerd werd bij verrekeningen met toeslagvoorschotten die automatisch gestart werden bij de standaardbetalingsregeling.²⁶ Gedurende de gepauzeerde invorderingsactiviteiten liepen reeds gestarte verrekeningen door, maar werden geen nieuwe verrekeningen gestart. Inmiddels is deze automatische verrekenvariant volledig stopgezet.

Toeslagen doet onderzoek naar de uitvoeringstechnische mogelijkheden om verrekeningen in het kader van de standaardbetalingsregeling op dusdanige wijze in te richten zodat de beslagvrije voet wordt gehanteerd. Indien dit mogelijk blijkt, wordt ernaar gestreefd om deze verrekenvariant voor het einde van 2022 in te voeren. Zodra hierover meer bekend is, wordt uw Kamer geïnformeerd.

5. Stand van zaken Toeslagen-organisatie

Toeslagen werkt aan het versterken en het op orde houden van de basis van de organisatie. Met de grote opgaven die er liggen voor Toeslagen en de huidige werkdruk blijft werven van nieuwe medewerkers onverminderd van belang. Om herhaling van fouten uit het verleden te voorkomen is het niet alleen belangrijk verbeteringen door te voeren in het toeslagenbeleid en de dienstverlening, maar ook in de cultuur.

Bemensing en werving

Werving blijft voor Toeslagen in 2022 onverminderd van belang. Door een hogere uitstroom van medewerkers en een hoger ziekteverzuim dan verwacht is de bezetting lager dan gewenst. Daarbij spelen ook de gevoelens van onveiligheid en ervaren mentale werkdruk een rol.

²⁵ Kamerstuk 36 103, nr. 2.

²⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 874.

Toeslagen ervaart met de huidige krapte op de arbeidsmarkt uitdagingen met het werven van voldoende en goed (specialistisch) personeel, zoals vele bedrijven. Bij een aanhoudende onderbezetting zorgt dit tezamen ervoor dat werkzaamheden vertraging oplopen.

Veiligheid en cultuur

Ik wil graag aandacht vragen voor de medewerkers van Toeslagen: deskundige collega's die elke dag op zorgvuldige en gedreven wijze eraan werken om vitale voorzieningen bereikbaar te maken. Ik zie een buitengewone inzet om de fouten die in het verleden gemaakt zijn te herstellen, de dienstverlening te versterken en te bouwen aan het vertrouwen in de organisatie.

Veel medewerkers zijn geraakt door wat er in het verleden fout is gegaan. Ook zie ik dat de manier waarop er over de Toeslagen en de medewerkers gesproken wordt, veel doet met de mensen die hier werken. Steeds vaker worden individuele ambtenaren bedreigd. Het zorgt ervoor dat medewerkers zich niet (altijd) veilig voelen om hun werk te doen.

Als werkgever hebben wij de zorg voor een goede en veilige werkomgeving, en dragen wij de verantwoordelijkheid om de cultuur blijvend te veranderen. Binnen Toeslagen is er daarom veel aandacht voor dit onderwerp. Op alle niveaus binnen de Belastingdienst en Toeslagen wordt nagedacht over de verbetering die nodig is om herhaling van fouten in het verleden te voorkomen. Er zijn verschillende verbeteringen in gang gezet op zowel proces als cultuur. Een voorbeeld is de verdieping op het lopende programma «Leiderschap en Cultuur», in samenwerking met het College voor de Rechten van de Mens wordt het programma «Vooroordelen voorbij» ingezet bij de Belastingdienst en Toeslagen.²⁷ Ook zijn de Belastingdienst en Toeslagen gestart met het voeren van moreel beraad. Dit betekent dat casussen en ethische dilemma's in het toezicht worden besproken. Dat gebeurt op alle niveaus.

Tot slot

Afgelopen periode zijn stappen gezet om het toeslagenstelsel begrijpelijker te maken en burgers meer zekerheid te bieden. Met deze verbeteringen in de dienstverlening, uitvoering en in het beleid gaan we onverminderd door. Zowel in het huidige stelsel waar de burger de komende jaren nog mee te maken heeft, als naar de toekomst toe waar het hervormingen in de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag betreft. Het coalitieakkoord schetst daartoe ambities die de komende tijd vragen om politieke keuzes en ook afwegingen in het beleid en de uitvoerbaarheid. Veranderingen zijn niet van vandaag op morgen gerealiseerd. Daarom zijn de geschetste verbeteringen die ook nu al bijdragen aan een beter toeslagensysteem voor de burger belangrijk. Daarom kijken we breed welke knelpunten en verbeteringen binnen het huidige stelsel en de beschikbare middelen mogelijk zijn in het beleid, in de uitvoering daarvan en de dienstverlening naar de burger.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries

²⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 1030