

Vergaderjaar 2022–2023

31 066

Belastingdienst

Nr. 1154

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2022

Om alle burgers in Nederland toegang te geven tot vitale voorzieningen die cruciaal zijn om te kunnen participeren in de samenleving, is er inkomensondersteuning in de vorm van toeslagen om deze voorzieningen betaalbaar te maken. Door de koopkrachtmaatregelen wordt de populatie die recht heeft op toeslagen groter. Een goede uitvoering door de Dienst Toeslagen (hierna: Toeslagen) is daarom nog belangrijker geworden.

Met deze brief wordt u geïnformeerd over de volgende onderwerpen:

1. De Stand van de Uitvoering 2022 van Toeslagen, en de beleidsreactie hierop;
2. Het Jaarplan 2023 van Toeslagen;
3. Aanvullende ontwikkelingen in de uitvoering van Toeslagen, inclusief de uitzonderingenrapportage over het Jaarplan 2022;
4. Beleidsmatige ontwikkelingen toeslagen;
5. Eerder gedane toezeggingen aan uw Kamer.

De beleidsreactie op de Stand van de Uitvoering en de tekst over mogelijkheden van herschikking van middelen binnen het toeslagenstelsel voor verdere verbeteringen in het toeslagenstelsel zijn mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Minister voor Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening (VRO) en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Over de stand van zaken rondom de hersteloperatie en de werkzaamheden van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) wordt uw Kamer geïnformeerd via onder meer de periodieke Voortgangsrapportages hersteloperatie toeslagen, waarvan de 12^e op 21 oktober 2022 is aangeboden aan uw Kamer.¹

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 1128.

1. Aanbieding Stand van de uitvoering en beleidsreactie

Bij deze brief ontvangt u als bijlage de Stand van de Uitvoering 2022 van Toeslagen. De Stand van de Uitvoering is een instrument van de uitvoering om ongefilterd en overzichtelijk ontwikkelingen en signalen direct met de politiek te kunnen delen. Het kabinet ziet dit als een belangrijk middel om actuele knelpunten bespreekbaar te maken en gezamenlijk te werken aan verbeteringen in het belang van burgers en de organisatie zelf.

Met de Stand van de Uitvoering wordt de dialoog gestart en wordt een bijdrage geleverd aan zowel zorgvuldige (politieke) besluitvorming, als het creëren van meer begrip van en voor de uitvoering van het toeslagenstelsel. Er wordt zodoende ook actief bijgedragen aan de discussie in de eigen organisatie om het werk van Toeslagen te blijven verbeteren. Hierbij wordt bijzondere aandacht geschonken aan zaken waarop Toeslagen in 2023 zal inzetten, en op de zaken waarbij zij hulp nodig heeft van beleidsmakers, politiek en andere uitvoerders.

Vorig jaar beoogde Toeslagen met de eerste versie van de Stand van de Uitvoering om een dialoog mogelijk te maken over de uitvoering in het algemeen, en de uitvoering van het toeslagenstelsel in het bijzonder. Dit jaar geeft Toeslagen aan dat er reeds veel signalen met de Kamer zijn gedeeld. Toeslagen heeft dit jaar mede daarom geen lijst met alle signalen die in de organisatie bekend zijn opgenomen. In plaats daarvan wordt uw Kamer meegenomen in onderliggende thema's en rode draden.

Allereerst wil ik – mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister voor Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – complimenten maken aan de medewerkers van Toeslagen en hen bedanken voor hun enorme inzet afgelopen jaar.

Uit zowel de Stand van de Uitvoering als het Jaarplan blijkt dat Toeslagen een hoog ambitieniveau heeft om verbeteringen door te voeren, maar dat tijd, rust en aandacht belangrijke voorwaarden zijn om die ambities te kunnen verwezenlijken. Toeslagen signaleert in de Stand van de Uitvoering de rol die beleidsmakers en de politiek daarin kunnen spelen, bijvoorbeeld door daar waar nieuw beleid wordt gemaakt Toeslagen vroeg te betrekken en duidelijkheid te bieden over de toekomst. De opdrachtgevers herkennen in de Stand van de Uitvoering ook de dilemma's die eerder met uw Kamer zijn gedeeld wat betreft het streven naar meer maatwerk, en het doorvoeren van verbeteringen die meer complexiteit toevoegen enerzijds en de wens tot vereenvoudiging anderzijds.

De problemen rondom personeel en IV spelen breder en ook al langer, net als de zorgen rondom de informatieafhankelijkheid van Toeslagen. Wijzigingen in gegevens bij andere uitvoerders, uiten zich vaak pas later bij toeslagen, wat tot terugvorderingen kan leiden. Dit geldt soms ook voor beleidswijzigingen in de sociale zekerheid of fiscaliteit. Het kabinet is zich er bij het formuleren van (voornemens tot) beleidswijzigingen doorlopend van bewust dat nieuw beleid en aanpassingen in bestaand beleid capaciteit bij Toeslagen kost, die niet ingezet kan worden voor noodzakelijk onderhoud van het toeslagenstelsel en verbeteringen voor de uitvoering en burgers. De Stand van de Uitvoering is een herinnering om dat niet uit het oog te verliezen. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid om hier de juiste keuzes in te maken en de dialoog hierover aan te gaan.

De goede weg wordt bewandeld voor wat betreft het ophalen van signalen en het verkleinen van de afstand tussen beleid en uitvoering, en uitvoering en politiek. Zo zijn ook in de Stand van de Uitvoering opgenomen voorbeelden eerder opgekomen bij de inventarisatie van knelpunten in het kader van de motie van de leden Lodders en Van Weyenberg (Kamerstuk 35 572, nr. 49).² Deze inventarisatie heeft geleid tot de in de brief van 17 juni 2022 geprioriteerde maatregelen.³ De opdrachtgevende departementen blijven in 2023 het gesprek met Toeslagen voeren over de boodschappen in deze Stand van de Uitvoering, en mogelijk aanvullende signalen gedurende het jaar.

2. Aanbieding Jaarplan 2023

Als bijlage vindt u het Jaarplan 2023 van Toeslagen. Hierin staan de prioriteiten voor 2023, zowel wat betreft de lopende uitvoering, als de veranderopgave om deze uitvoering continu te verbeteren. Net als afgelopen jaar wordt dit Jaarplan aan uw Kamer aangeboden, en worden ontwikkelingen en afwijkingen ten aanzien van dit Jaarplan in de Kamerbrieven en voortgangsrapportages in 2023 met de Kamer gedeeld.

In het Jaarplan staan drie, meerjarige, strategische doelen centraal voor Toeslagen: *recht doen aan het verleden*, *presteren in het heden* en *anticiperen op de toekomst*. Het realiseren van deze doelen vraagt om een *wendbare organisatie* en continu *bouwen in verbinding* met de doelgroep van Toeslagen en de partners. De veranderambities voor 2023 liggen hoog en dragen bij aan de missie van de Toeslagen om uit te voeren dat vitale voorzieningen betaalbaar zijn. De opgave is groot en dat betekent dat er niet van uit gegaan wordt dat deze in 2023 geheel gerealiseerd kan worden. Tegelijkertijd is het bewust een integrale aanpak en een continu proces om op alle fronten te werken aan verbetering. Dit zal ook doorlopen in de jaren na 2023.

In de totale set van ambities zijn er vijf als topprioriteit aangemerkt. Wanneer keuzes gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld doordat actualiteiten vragen om herprioritering van schaarse middelen, zijn dit de prioriteiten waar voorrang aan gegeven wordt:

- Bij *Recht doen aan het verleden* wil Toeslagen blijven inzetten op het versnellen en verbeteren van het herstelproces voor gedupeerde ouders.
- Bij *Presteren in het heden* wil Toeslagen de uitvoering meer inrichten zodat op basis van actuele gegevens zo vroeg mogelijk een zo exact mogelijk berekening van de toeslagen wordt gemaakt. Dit vergroot de toekenningszekerheid voor burgers, waarmee hoge terugvorderingen zo veel mogelijk worden voorkomen.
- Bij *Anticiperen op de toekomst* draagt Toeslagen bij aan de implementatie van keuzes uit het coalitieakkoord op terrein van de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag.
- Om te komen tot een *wendbare organisatie*, met oog voor maatschappelijke ontwikkelingen zijn voldoende, goed toegeruste en gemotiveerde medewerkers essentieel. Met de huidige arbeidsmarktkrapte en onderbezetting bij Toeslagen vraagt dit grote aandacht.
- Vanuit het oogpunt van een *wendbare organisatie* wil de Dienst Toeslagen de sturing op het IV-portfolio versterken. Hiermee komt er meer zicht op de haalbaarheid en verdringingseffecten van nieuwe wetgeving waarvoor ICT aanpassingen nodig zijn en kunnen betere keuzes gemaakt worden met betrekking tot het schaarse IV portfolio.

² Kamerstuk 31 066, nrs. 49, 898 en 927.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 1053.

3. Ontwikkelingen in de uitvoering

De Stand van de Uitvoering en het Jaarplan geven een breed overzicht van de ontwikkelingen binnen de uitvoering van Toeslagen in 2022 en 2023. In aanvulling daarop ontvangt uw Kamer als bijlage bij deze brief de uitzonderingenrapportage over het Jaarplan van 2022, waarin resultaten worden toegelicht voor zover die niet zijn gerealiseerd, dan wel achterlopen ten opzichte van de planning binnen het reguliere toeslagenproces. Dit betreft twee prestatie-indicatoren, rondom de afhandeling van bezwaren en het aantal ontvangen klachten. Naast dit overzicht zijn er een aantal ontwikkelen om specifiek te benoemen voor uw Kamer:

Geborgde opstart Intensief toezicht (ITO)

Momenteel wordt er hard gewerkt aan het herijken van de handhavingsstrategie en is de verwachting deze begin 2023 af te ronden. Het wordt de eerste zelfstandige handhavingsstrategie van Toeslagen na de ontvlechting van de Belastingdienst. Hiermee wordt een meerjarig fundament gelegd voor een visie en aanpak voor de handhaving. Parallel hieraan zijn we bezig met de geborgde opstart van het intensief toezicht.

Het vinden van een goed evenwicht tussen de activiteiten die plaatsvinden in het kader dienstverlening en van het voorkomen van fouten ten opzichte van (intensief) toezicht is belangrijk voor een breed draagvlak om de toeslagregels na te leven, juist ook voor alle burgers die zich wel aan de regels houden. Door het inrichten van het ITO-proces wordt mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik (fraude) tegengegaan en wordt adequaat opgetreden tegen burgers die bewust aanspraak proberen te maken op een (hogere) toeslag waar zij geen recht op hebben. Burgers mogen erop vertrouwen dat Toeslagen door het uitvoeren van intensief toezicht het uitkeren van toeslagen aan burgers die daar geen recht op hebben tegengaat.

Het Intensief toezichtproces (ITO-proces) ligt vanwege het uitzetten van Fraude Signalerings Voorziening (FSV) in februari 2020 nu al geruime tijd stil.⁴ In die tijd is hard gewerkt aan het invullen van de benodigde randvoorwaarden waaronder het proces weer opgestart kan worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan ondersteuning door IV-voorzieningen om signalen in te kunnen verwerken, een audit door de Auditdienst Rijk (ADR) en een goedgekeurde DPIA (data protection impact assessment).⁵ Dat geldt ook voor het werken conform de juridische en vaktechnische behandelkaders. Belangrijk daarbij is ook dat voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is om de werkzaamheden uit te voeren. De verwachting is dat het invullen van de benodigde randvoorwaarden op korte termijn is afgerond. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Bij de Belastingdienst is de Tijdelijke signaleringsvoorziening (TSV) in ontwikkeling om het signalenproces weer op te starten.⁶ De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft hier een advies over uitgebracht, waardoor het gebruik van TSV vertraging heeft opgelopen.⁷ Het registreren van de signalen door Toeslagen is een gescheiden proces van het signalenproces bij de Belastingdienst. Op dit moment bedraagt de voorraad berichten in de postbus van Toeslagen ongeveer 7.000. Voor het oppakken van deze berichten is een nieuw signalen systeem nodig waarvoor de applicatie

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 607.

⁵ Een DPIA is een onderzoek dat duidelijk maakt of en waar grote privacy risico's ontstaan bij het gebruik van persoonsgegevens.

⁶ Zie hiervoor de brief van 16 december 2022 (Kamerstuk 31 066, nr. 1146).

⁷ Kamerbrief 31 augustus 2022; Kamerstuk 31 066, nr. 1098.

Sharepoint gaat worden ingezet. Dit betekent dat Toeslagen geen gebruik maakt van TSV. Mogelijk dat in de toekomst, wanneer er duidelijkheid bestaat over de verdere ontwikkeling van TSV en het systeem aan alle waarborgen voldoet, Toeslagen hier wel gebruik van gaat maken.

Daarnaast is voor het signalenproces bij Toeslagen ook een DPIA opgesteld – waarbij extra aandacht is geschonken aan de doelbinding en het verwerken van persoonsgegevens – en doet de ADR een audit op het gehele handhavingproces. Voor beiden geldt dat hierin de adviezen die de Autoriteit Persoonsgegevens over TSV heeft gegeven zijn meegenomen. Verder wordt er op dit moment een DPIA geschreven die specifiek ziet op het proces rondom het intensieve toezicht. De verwachting is dat beide DPIA's in januari 2023 kunnen worden voorgelegd aan de functionaris gegevensbescherming (FG).

De planning is dat in de tweede helft van december 2022 gestart wordt met een pilot «geborgde opstart ITO». Hieronder valt het registreren, het beoordelen op relevantie en prioriteren van de signalen die nu in de postbus van Toeslagen zitten. Er wordt gekeken naar 10% van de laatst binnengekomen signalen, en er wordt gewerkt binnen de daartoe opgestelde behandelkaders en behandelplannen die vaktechnisch zijn gevalideerd. Er vindt daarna een evaluatie plaats van deze pilot. In het eerste kwartaal van 2023 worden de overige 90% van de signalen geregistreerd en vervolgens beoordeeld op relevantie, waarna er prioritering plaatsvindt. Vervolgens is de verwachting dat in het eerste kwartaal van 2023 wordt begonnen met het uitvoeren van rechtmatigheidsonderzoeken (Is er recht op toeslag?) en later ook gestart wordt met verwijtbaarheidsbeoordelingen (Is er opzettelijk onjuiste informatie verstrekt?).

Dit onderzoek naar signalen die duiden op mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik is met waarborgen omkleed en vindt objectief plaats naar de concrete omstandigheden van een signaal, waarbij de van toepassing zijnde wet- en regelgeving (inclusief de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) zijn verankerd in vaktechnisch gevalideerde werkprocessen. Daarnaast is de ambitie om in de loop van 2023 en richting 2024 het behandelen van signalen en het proces verder uit te breiden, waaronder ook het daadwerkelijke sanctioneren van geconstateerd misbruik. Hieronder valt het opleggen van vergrijpboetes en overdracht aan het strafrecht.

Transitie naar DigiD basis naar DigiD Midden (o.m. E-herkenning)

Aan uw Kamer is in de op 31 maart 2022 verzonden brief «Verhoging van de betrouwbaarheid van inlogmiddelen voor online Toeslagen- en Belastingdienstomgeving» toegezegd dat het betrouwbaarheidsniveau voor het inloggen bij de Belastingdienst en Toeslagen voor 1 januari 2023 wordt verhoogd.⁸ Voor Mijn Toeslagen is het verhogen van het betrouwbaarheidsniveau nog niet gerealiseerd, maar zal dit per 1 januari 2024 wel het geval zijn. Naast de complexiteit van het IV landschap en het overvolle portfolio ligt de hoofdoorzaak van de vertraging in het feit dat enkele acute zaken prioriteit moesten krijgen. De directe gevolgen voor de burger van dit uitstel zijn beperkt gelet op het feit dat de meeste burgers gewend zijn aan het inloggen op een hoger beveiligingsniveau en gebruiken ook bij Toeslagen de gebruiksvriendelijke app of sms-controle. Daarnaast kunnen burgers op mijn.digid.nl voor hun eigen DigiD afdwingen dat alleen met sms-controle of DigiD app ingelogd wordt bij de Toeslagen of Belastingdienst.

⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 995.

Bij Kamerbrief van 21 april 2022 is een extern onderzoek aangekondigd naar het breder gebruik van de risicoscores uit het risicoclassificatiemodel van Toeslagen.⁹ Dit onderzoek is eind oktober 2022 gegund aan PricewaterhouseCoopers (PwC). PwC gaat onder andere inventariseren hoe breed de risicoscores zijn gebruikt, welke andere onderdelen van het model mogelijk ook breder zijn gebruikt en wat de mogelijke effecten daarvan zijn geweest voor de betrokken burgers. Ze verwachten dat de resultaten van het onderzoek tweede kwartaal 2023 kunnen worden opgeleverd.

4. Beleidsmatige ontwikkelingen Toeslagen

Uitvoering Coalitieakkoord

Het coalitieakkoord spreekt de ambitie uit om de toeslagen op den duur af te schaffen. Daarbij zet het kabinet gedurende deze kabinetsperiode de eerste stappen door een fundamentele herziening van de kinderopvangtoeslag en door aanpassingen in de huurtoeslag. Daarnaast zet het kabinet ook in op verbeteringen in het huidige stelsel. Met betrekking tot de ambitie de toeslagen op termijn af te schaffen worden alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel verkend zodat een volgend kabinet verdere stappen kan zetten. Conform de toezegging in de brief van 14 oktober 2022 informeren we u over de wijze waarop deze verkenning vormgegeven wordt.¹⁰ Hierover wordt u separaat geïnformeerd voor het kerstreces.

Dit kabinet gaat het financieringsstelsel van de kinderopvang fundamenteel herzien. Het stelsel wordt begrijpelijker en eenvoudiger voor ouders. Er komt een rechtstreekse financiering aan kinderopvangorganisaties waarbij ouders alleen nog een kleine eigen bijdrage betalen. Werkende ouders komen in aanmerking voor een hoge inkomensafhankelijke vergoeding van 96%. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, de Minister voor Primair en Voorgezet Onderwijs en de Staatssecretaris Financiën – Toeslagen & Douane, hebben uw kamer op 7 oktober jl. geïnformeerd over de uitwerking van deze stelselherziening.¹¹ In de komende periode werkt SZW samen met vier uitvoeringsorganisaties (DUO, Toeslagen, UWV en SVB) en de sectorpartijen, projectmatig in een greenfield aan het ontwerpen en bouwen van het nieuwe stelsel. De ontwikkeling van het nieuwe stelsel wordt gezamenlijk ter hand genomen. Dit betreft het vormgeven van het geheel van beleid, regelgeving, uitvoeringsprocessen, de gewenste dienstverlening, verantwoording, bijbehorende informatievoorzieningen (IV) en de organisatie voor het nieuwe kinderopvangstelsel. Fase één van het greenfieldtraject (de ontwerpfase) loopt tot 1 juli 2023. Uiterlijk aan het einde van deze fase wordt besloten welke uitvoeringsorganisatie(s) het nieuwe stelsel gaat (of gaan) bouwen.

Per 1 januari 2023 wordt een stap gezet met een vereenvoudiging binnen de kinderopvangtoeslag. De koppeling gewerkte uren (KGU) wordt losgelaten. Het loslaten van de KGU is afgesproken in het coalitieakkoord en beoogt een vereenvoudiging van het stelsel en een vermindering van de onzekerheid over recht op- en hoogte van de kinderopvangtoeslag.¹²

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 1008.

¹⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 1123.

¹¹ Kamerstuk 31 322, nr. 465.

¹² Stb. 2022, nr. 386

In de brief van 17 juni 2022 is uw Kamer, mede namens de bewindslieden van SZW, VRO en VWS geïnformeerd over mogelijke verbeteringen in het huidige toeslagenstelsel. Daarbij is aangegeven dat de knelpunten divers van aard zijn en dat daarmee ook de oplossingen divers zijn: uiteenlopend van aanpassing van de uitvoering tot wetswijziging. In die brief is een overzicht gegeven welke gesignaleerde knelpunten al opgepakt zijn of worden en voor welke knelpunten nog geen oplossing is gerealiseerd. Een aantal van de verbetermogelijkheden is al opgepakt door het vorige kabinet, een aantal verbetermaatregelen is opgenomen in het coalitieakkoord en ook in de dienstverlening zijn stappen gezet.

Veranderingen komend jaar

In het Belastingplan 2023 is een voorstel opgenomen waarmee gasthuishoudens geen effect op hun toeslagen ondervinden van het opvangen van ontheemde Oekraïners. De Minister voor VRO zal binnenkort de Kamer het voorstel doen toekomen om aanspraak op huurtoeslag te regelen voor ontheemde Oekraïners. Het wetsvoorstel dat de aanspraak van Oekraïense ontheemden op kinderopvangtoeslag regelt is op 7 november jongstleden aan uw Kamer voorgelegd. In dit wetsvoorstel wordt tevens het knelpunt rondom de aanspraak op kinderopvangtoeslag voor een werkende ouder met een partner buiten de EU¹³ aangepakt. Werkende ouders¹⁴ met een partner buiten de EU krijgen met terugwerkende kracht vanaf 4 maart 2022 aanspraak op kinderopvangtoeslag, mits wordt voldaan aan de overige voorwaarden. Als de voorgenomen wettelijke regeling is gerealiseerd, houdt het kabinet een vinger aan de pols bij de uitwerking in de praktijk. Er zal worden gemonitord of de beoogde effecten optreden en in hoeverre er mogelijk niet-beoogde neveneffecten optreden.

Voor het eventueel aanpakken van meer knelpunten in het huidige toeslagenstelsel is in het coalitieakkoord geen geld beschikbaar gesteld. In de brief van 17 juni 2022 is aangegeven dat dekkingsopties binnen het toeslagenstelsel verkend zullen worden (zie hiervoor ook paragraaf 5) en het kabinet zich daarbij richt op het verkennen van de (financiële) mogelijkheden rond de noodopvang, de eerstegraads bloedverwantschap in het kader van het partnerbegrip samengestelde gezinnen en promovendi.

Inmiddels is er ook budget gevonden om het knelpunt rondom de noodopvang op te lossen en is dit opgenomen in het Belastingplan 2023. Personen in de opvang die gevlucht zijn voor huiselijk geweld kunnen op verzoek niet meer als toeslagpartner worden aangemerkt. Zij kunnen vanaf 1 januari 2023 zelf toeslagen aanvragen, waarmee recht wordt gedaan aan de feitelijke situatie van de persoon in de opvang, namelijk als alleenstaande.

Hiermee is invulling gegeven aan de motie van het lid Romke De Jong (D66)¹⁵ om voortvarend aan de slag te gaan met de geïnventariseerde oplossingen in het toeslagenstelsel.

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 Kamerstuk 31 066, nr. 1086.

5. Toezeggingen

Toezegging commissiedebat Toeslagen over knelpunt WIA/WW

Het lid Maatoug (GL) vroeg tijdens het commissiedebat Toeslagen van 22 juni jl. (Kamerstuk 31 066, nr. 1096) om verduidelijking over het knelpunt waarbij mensen met een WIA- of WW-uitkering een aanvulling uit de Participatiewet krijgen, waardoor zij niet meer het maximale bedrag aan toeslagen krijgen. Het besteedbaar inkomen van deze mensen komt hierdoor onder bijstandsniveau terecht. Er is toegezegd schriftelijk op de omvang en achtergrond van de groep terug te komen. De Belastingdienst heeft eerder uitgezocht dat dit een groep van circa 3.500 gezinnen met een aanvulling vanuit de Toeslagenwet (TW)¹⁶ bovenop een lage loongerelateerde uitkering van UWV betreft.¹⁷ Daarnaast is sprake van een groep van circa 1.500 huishoudens die een UWV-uitkering ontvangt, maar geen recht heeft op een TW-aanvulling. Hierbij kan worden gedacht aan een WW- of WIA-uitkering die beperkt hoger is dan het bedrag tot waar de TW aanvult. De omvang van de toeslagderving bedraagt volgens onderzoek van de Belastingdienst gemiddeld circa € 250 per jaar en loopt op tot circa € 550 per jaar. Zoals eerder geconstateerd bij de beantwoording van Kamervragen¹⁸ over dit onderwerp, maar ook in het kader van de inventarisatie van knelpunten in het toeslagenstelsel¹⁹, vergen oplossingen voor deze problematiek verstrekende maatregelen in de sociale zekerheid, fiscaliteit of toeslagen. Tot nu toe lijken geen van deze oplossingen haalbaar. Mede met het oog op de uitspraak van Centrale Raad van Beroep van 27 september jl.²⁰ dat er door gemeente aangevuld moet worden vanuit de Participatiewet zonder nadelige gevolgen voor de toeslagen, heeft de Minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen in haar brief van 13 december 2022²¹ aangegeven dat hernieuwd gekeken zal worden naar een oplossing voor deze problematiek en schrijft zij uw kamer hierover voor het zomerreces van 2023 te zullen informeren.

Toezegging commissiedebat Toeslagen inzake partnerschappen

In het Commissiedebat Toeslagen van 22 juni jl. is naar aanleiding van de inbreng van het lid Omtzigt toegezegd met een overzicht te komen van bepalingen omtrent het partnerschap in het toeslagendomein. Allereerst wordt ingegaan op de door de heer Omtzigt aangehaalde specifieke partnerbepaling in de kinderopvangtoeslag, vervolgens op het breder toegepaste partnerbegrip bij het bepalen van de draagkracht van het huishouden.

De kinderopvangtoeslag heeft een specifieke bepaling gerelateerd aan het partnerschap, namelijk om te bepalen of de partner voldoet aan de arbeidseis. Voor het recht op kinderopvangtoeslag moeten immers beide ouders, of beter gezegd: de aanvrager en diens partner, werken.²² De partnerbepaling inzake de arbeidseis valt grotendeels samen met het reguliere partnerbegrip ter bepaling van de draagkracht. Maar het wijkt op

¹⁶ Dit betreft een aanvulling van UWV bovenop een lage loongerelateerde uitkering.

¹⁷ Bijlage bij Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819.

¹⁸ 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 (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819).

¹⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 927.

²⁰ Uitspraak CRvB 19/1972 PW: ECLI:NL:CRVB:2022:1952.

²¹ «Reactie op brief LOSR over samenloop regelingen en effect op toeslagen, 13 december 2022, Kamerstuk 34 352, nr. 262.

²² Doelgroepen uitgezonderd.

enkele onderdelen af. Dit is geregeld in artikel 1.6, derde en zesde lid, Wet kinderopvang. Één ervan betreft de uitzondering voor de partner die eerstegraads bloed- of aanverwant is van de ouder. In zijn inbreng tijdens het commissiedebat van 22 juni jl. wees het lid Omtzigt op een dergelijke uitzondering op het partnerbegrip voor de kinderopvangtoeslag. Deze uitzondering geldt voor het partnerbegrip om te voldoen aan de arbeidseis en geldt niet voor het partnerbegrip dat gehanteerd wordt ter vaststelling van de draagkracht. Daarvoor geldt alleen als uitzondering de leeftijdsgrens van 27-jaar voor eerstegraads bloed- en aanverwanten.

In de bijlage «overzicht toeslagpartnerschap» vindt u een overzicht met daarin alle voorschriften ten aanzien van partnerbegrip in de toeslagen. Het toeslagenpartnerbegrip wordt zoveel mogelijk bepaald op basis van objectieve criteria waarvoor de benodigde informatie beschikbaar is in (basis)registraties. Zo kan het toekennen van toeslagen in principe geautomatiseerd plaatsvinden. Het partnerbegrip is in de loop der tijd regelmatig en op verschillende manieren aangepast. In 2009 is bijvoorbeeld voor alle toeslagen het zogenoemde «samengestelde gezin» geïntroduceerd om leefvormen die vergelijkbaar zijn met gehuwden op een daarmee vergelijkbare manier te behandelen. Ook zijn er voor de afzonderlijke toeslagen specifieke afwijkingen opgenomen. Het bepalen of iemand geldt als toeslagpartner is niet altijd eenvoudig voor de uitvoering om vast te stellen. Soms zijn daarvoor namelijk handmatige handelingen van Toeslagen vereist.

Ook voor burgers is het niet altijd eenvoudig om te bepalen of iemand geldt als toeslagpartner. In de praktijk kunnen zich situaties voordoen waarbij de regels niet helemaal aansluiten bij de perceptie van de betrokkenen, namelijk men wordt geacht partner te zijn terwijl de beleving anders is. Bij gehuwden/geregistreerd partnerschap is het wettelijke uitgangspunt dat men elkaars partner is voor de bepaling van het recht op en hoogte van de toeslag. Dat gehuwden toeslagpartner zijn geldt in principe ook als partners noodgedwongen niet (meer) samenleven. Ook als de partners niet op hetzelfde adres te wonen, worden ze geacht kosten met elkaar te delen. Dit wordt door de betrokkenen niet altijd als logisch of rechtvaardig beschouwd. Bij samengestelde gezinnen worden personen ook als partner aangemerkt. Hierbij is niet de formele status van de relatie (gehuwd/geregistreerd partner), het aanknopingspunt, maar het adrescriterium blijkens de BRP. Twee burgers die samen op één adres wonen, waarbij één van hen met kind, worden geacht elkaars partner te zijn. In de meeste gevallen is die samenlevingsvorm vergelijkbaar met die van gehuwden, maar een deel van de groep omvat andere samenlevingsvormen, waarbij de personen het niet logisch vinden dat zij mede-verantwoordelijk zijn voor elkaars kosten, zoals in het geval van mantelzorg aan een ouder.

De twee hiervoor genoemde situaties zijn ook al eerder benoemd. Het kabinet heeft in de brief van 17 juni 2022 aangegeven drie knelpunten te willen aanpakken, waarvan er twee knelpunten liggen op het gebied van partnerschappen. Het eerste knelpunt houdt in dat bij samengestelde gezinnen eerstegraads bloed- of aanverwanten boven 27 jaar aangemerkt worden als partner, terwijl zij het niet logisch vinden om verantwoordelijk te zijn voor elkaars kosten zoals in het geval van mantelzorg. Het tweede knelpunt houdt in dat gehuwde partners die vanwege huiselijk geweld in een noodopvang verblijven als partner aangemerkt blijven. Het laatste knelpunt is inmiddels aangepakt door een maatregel in het Belastingplan 2023 (zie paragraaf 4).

Tijdens het commissiedebat toeslagen op 22 juni 2022 is toegezegd terug te komen op de mogelijkheden voor herschikking van budget binnen het toeslagenstelsel om mogelijke verbeteringen te financieren. In het coalitieakkoord is hiervoor geen budget beschikbaar gesteld.

Om binnen de bestaande budgettaire middelen in het toeslagenstelsel tot verbeteringen over te kunnen gaan die geld kosten, is herschikking van middelen een alternatief. Veel oplossingen voor knelpunten lossen deze op door de doelgroep van de toeslagen uit te breiden. Uitbreiding van de doelgroep aan de ene kant, zal bij een voorwaarde van budgetneutraliteit bij herschikking van middelen binnen het stelsel, onvermijdelijk leiden tot inperkingen elders in het stelsel. Bestaande toeslagontvangers worden dan geconfronteerd met negatieve inkomenseffecten. Herschikking raakt daarmee veelal mensen met lagere en middeninkomens. Zij zijn immers de doelgroep van de toeslagen. Het is daarmee meestal een afweging tussen de op individueel niveau positieve effecten van de verbeteringen voor een kleine groep tegen de negatieve effecten voor de grotere groep van bestaande toeslagontvangers.

Besparingen zouden gevonden kunnen worden door het generiek verlagen van toeslagen, of door meer specifieke aanpassingen. In het eerste geval zou het bijvoorbeeld gaan om verhoging van de eigen bijdrage in de huurtoeslag, verlaging van het bedrag per kind bij het kindgebonden budget of het verlagen van het normpercentage in de zorgtoeslag. In al deze gevallen zou dit voor alle toeslagontvangers een negatief inkomenseffect betekenen. Een andere aanpassing die tot besparing kan leiden zou het sneller afbouwen van toeslagen zijn, wat tot een stijging van de marginale druk zou leiden en met name voor de middeninkomens tot een lager toeslagbedrag. Een meer specifieke maatregel zou bijvoorbeeld verlaging van grenzen voor de vermogens-toets zijn, waardoor bij een kleiner bedrag aan vermogen huishoudens al hun hele toeslag verliezen. Dit kan voor individuele huishoudens om grote bedragen gaan.

Bij al deze mogelijkheden speelt als additionele moeilijkheid van dekking zoeken binnen het bestaande toeslagenstelsel dat de mogelijkheden tussen toeslagen te schuiven beperkt is, met name omdat uitgaven bij andere toeslagen in principe niet met dekking uit de zorgtoeslag mogen worden gecompenseerd en vice versa. De kosten voor de zorgtoeslag belasten niet de begroting van VWS maar het lastenkader, aangezien de zorgtoeslag tot het lastenkader wordt gerekend. Volgens de begrotings-regels geldt er een scheiding tussen inkomsten en uitgaven.

Voor verdere verbeteringen in het huidige toeslagenstelsel, vanaf 2024 of verder, is in de brief van 17 juni 2022 aangegeven dat gekeken wordt naar mogelijkheden om via herschikking van middelen binnen het stelsel te komen tot verbeteringen rondom het eerstegraads bloedverwantschap in het kader van het partnerbegrip samengestelde gezinnen²³ en kinderopvangtoeslag voor promovendi.²⁴

²³ Eerder was aangegeven dat de kosten van deze maatregel € 20 miljoen waren. Dit betreft een deel kinderopvangtoeslag. Bij overgang naar directe financiering zullen de kosten € 12 miljoen zijn.

²⁴ Kosten: € 6 miljoen.

Als onderdeel van de besluitvorming over de begroting 2024 zal het kabinet op basis van de verschillende voor- en nadelen bezien of het mogelijk is om dekking binnen het toeslagenstelsel te vinden voor de verbetermaatregelen. De gestegen kosten voor levensonderhoud van huishoudens nopen daarbij tot terughoudendheid. Het kabinet heeft afgelopen zomer juist een groot pakket aan maatregelen genomen om de koopkracht van huishoudens te verbeteren. De zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget worden flink verhoogd. De toegankelijkheid van de kinderopvang is ook een belangrijk aandachtspunt vanwege de druk op de tarieven vanwege de kostenstijgingen en druk op de lonen vanwege de personeelstekorten. De nadelen van dekkingsopties binnen het huidige toeslagenstelsel, zoals hierboven geschetst, voor de grotere groep bestaande toeslagontvangers wegen voor het kabinet op dit moment zwaar. Bij de besluitvorming over de begroting 2024 wordt een afweging gemaakt.

Tenslotte moet benadrukt worden dat Toeslagen al veel tegelijk doet. Naast het voorbereiden van de grote hervormingen die in het coalitieakkoord zijn afgesproken, worden momenteel de nieuwe maatregelen die genomen zijn ter verbetering van het toeslagenstelsel geïmplementeerd. Ook werkt Toeslagen aan verdere verbetering van de dienstverlening richting burgers. Daar komen de koopkrachtmaatregelen waarbij zowel zorgtoeslag, huurtoeslag, het kindgebonden budget en recent nog de kinderopvangtoeslag fors zijn verhoogd bovenop. Tegelijkertijd kost ook het herstel van fouten uit het verleden veel capaciteit. Door al deze opgaves is er beperkte (IV-) capaciteit voor het doorvoeren van extra wijzigingen. Daarbij hebben beleidswijzigingen als gevolg van herschikkingen binnen het bestaande toeslagenstelsel effecten op de uitvoering die moeten worden bezien in een uitvoeringstoets. Programmabudgettair neutrale herschikkingen zijn niet automatisch ook budgettair neutraal qua uitvoeringskosten. In de beoordeling en verdeling van de herschikkingen van middelen moet dan ook rekening worden gehouden met eventuele extra uitvoeringskosten, die ook van dekking moeten worden voorzien.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries