

Vergaderjaar 2022–2023

31 066

Belastingdienst

Nr. 1270

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2023

Het kabinet werkt aan de toekomst van het huidige toeslagenstelsel. In de tussentijd zorgt Dienst Toeslagen dat in het huidige stelsel 5,5 miljoen huishoudens jaarlijks 18,9 miljard euro aan financiële ondersteuning voor huur, zorg en kinderen ontvangen. Dienst Toeslagen werkt op dagelijkse basis aan de uitvoering van deze toeslagen en hoe deze uitvoering continu verbeterd kan worden. Hierover wordt aan uw Kamer op verschillende manieren gerapporteerd. Recent is op 25 mei 2023 aan uw Kamer de Jaarrapportage 2022 Dienst Toeslagen toegestuurd en op 31 mei 2023 de Handhavingsstrategie Dienst Toeslagen 2023.¹ In deze Stand van zakenbrief Dienst Toeslagen wordt u geïnformeerd over een aantal aanvullende thema's. Het gaat hierbij om aspecten rondom bijvoorbeeld de communicatie en dienstverlening aan burgers, het partnerbegrip bij toeslagen, lopende trajecten in de uitvoering en een risicomodel dat tussen in 2012 tot 2014 in gebruik was en waarover uw Kamer nog niet geïnformeerd was. Dit mede naar aanleiding van toezeggingen aan en moties en verzoeken van uw Kamer. Na de zomer zal ik uw Kamer samen met de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst een stand van zakenbrief sturen over de diverse aspecten van de invordering bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Vooruitlopend daarop wordt uw Kamer in deze brief geïnformeerd over de regulier invordering na het UHT traject bij gedupeerde ouders en over verrekenen zonder kosten.

Verbeteren van de dienstverlening

Dienst Toeslagen staat klaar voor burgers. Uitgangspunt daarbij is dat burgers weten waar ze aan toe zijn, ze goed en snel worden geholpen en onverwachte terugvorderingen zoveel mogelijk worden beperkt. Om dit te bewerkstelligen kijkt Dienst Toeslagen naar welke mogelijke manieren van contact met de burger passend zijn. Indien gewenst kan de burger snel en zelfstandig zaken afhandelen via de app, website of portal zonder

¹ Kamerstuk 31 066, nrs. 1232 en 1233.

tussenkomsst van een medewerker. Daar waar meer dienstverlening noodzakelijk is kunnen burgers geholpen worden via de telefonische service, chatfuncties op website en sociale media. Voor een persoonlijk contact staat Dienst Toeslagen klaar voor burgers bij balies, via Stella teams, Toeslagen servicepunten of dienstverleners en ander partijen in het veld waarmee samengewerkt wordt. In alle vormen heeft Dienst Toeslagen oog voor de menselijke maat. Dit houdt in dat zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de persoonlijke situatie en wordt de interactie en dienstverlening hierop afgestemd. Onderstaand wordt ingegaan op een aantal aspecten rondom de dienstverlening.

Op 28 april 2023 bent u door het kabinet geïnformeerd over de uitkomsten van de verkenning naar instrumenten voor gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023.² In de augustusbesluitvorming zullen definitieve keuzes worden gemaakt voor de eventuele gerichte compensatie in 2024. Mocht de besluitvorming implicaties hebben voor toeslaggerechtigden dan zal hier gerichte communicatie op worden ingezet om eventuele terugvorderingsproblemen te voorkomen. In de augustusbesluitvorming wordt bezien of alle koopkrachtmaatregelen die in het najaar van 2022 zijn vastgesteld worden voortgezet. Het kabinet heeft toen voor 2023 alle vier de toeslagen verhoogd voor de ondersteuning van koopkrachtproblemen als gevolg van de stijgende prijzen. Deze verhogingen leiden er ook toe dat meer burgers recht krijgen op toeslagen. Deze maatregelen zijn succesvol geïmplementeerd maar leiden wel tot meer contact met burgers waardoor er ook meer druk staat op bijvoorbeeld het aantal klachten en bezwaren. In de uitzonderingenrapportage (zie verderop) worden deze toegelicht.

Campagne Effectonderzoek

In het commissiedebat Toeslagen van 22 februari 2023 (Kamerstuk 31 066, nr. 1207 is richting het lid Inge van Dijk (CDA) toegezegd om in te gaan op de effectiviteit van publiekscampagnes. In nov-dec 2022 en jan-feb 2023 heeft Dienst Toeslagen publiekscampagnes gevoerd waarin toeslaggerechtigden werden gewezen op de noodzaak van het doorgeven van wijzigingen in inkomen of levensgebeurtenissen en de gevolgen daarvan voor hun toeslag. Daarnaast is in de tweede campagneperiode ook aandacht geweest voor de koopkrachtmaatregelen waarbij mensen zonder toeslag gewezen werden op het feit dat meer mensen in 2023 recht hebben op toeslagen, ook als je inkomen niet is veranderd. De doelstelling; *«Meer toeslaggerechtigden weten dat een verandering in inkomen mogelijk gevolgen heeft voor de hoogte van toeslagen, en dat zij dit snel moeten doorgeven»* steeg van 68% in de voormeting naar 74% in de nameting van de tweede campagne. Het aantal doorgegeven wijzigingen is in december 2022 en januari 2023 200.000 hoger dan een jaar eerder. Ook heeft 8 op de 10 mensen de intentie om toekomstige wijzigingen door te geven. Daarnaast is gekeken naar de effecten op mensen die nu nog geen toeslag ontvangen. Niet-gebruik is één van de thema's waar de campagnes zich op richten: 3 op de 10 mensen weet dat de toeslagen in 2023 verhoogd zijn en de helft van de ondervraagden weet dat meer mensen recht hebben op toeslag. Wel is het kennisniveau over toeslagen bij deze groep lager. De waardering van de campagne *«Check, Pas aan, En door»* is van zowel toeslagontvangers als mensen zonder toeslag positief. De campagne wordt duidelijk, goed, geloofwaardig en informatief gevonden. Qua herkenning en waardering scoort de campagne gelijk aan andere overheidscampagnes. Streven is om de huidige consistente stijl te behouden in de komende campagnes. Het regelmatig inzetten van campagnes vergroot de herkenning en zal

² Kamerstuk 36 200, nr. 182.

uiteindelijk leiden tot positief gedrag, namelijk het op tijd doorgeven van wijzigingen. In de rest van het jaar wordt de campagne daarom periodiek herhaald, startend in de maanden juni en juli.

Thema niet-gebruik

Het kabinet hecht eraan dat burgers gebruik maken van regelingen waar zij recht op hebben. Dienst Toeslagen zet daarom actief in om het aanvragen van toeslagen te stimuleren en niet-gebruik terug te dringen. Hierbij werkt Dienst Toeslagen waar mogelijk samen met stakeholders als de Belastingdienst, de ouderenbonden, bibliotheken, de Koninklijke Bibliotheek en toeslagenservicepunten. Dienst Toeslagen werkt actief aan het attenderen van burgers langs vier sporen: het aansluiten bij de brede publieksbenadering, doelgroep- en themagericht, middels het benutten van bestaande contactmomenten en met het persoonlijk benaderen van individuele burgers.

Met de inzet van publiekscampagnes wijst Dienst Toeslagen niet-gebruikers op hun mogelijke recht en wordt hen gestimuleerd bij recht hiervan gebruik te maken. Begin 2023 liep hiervoor een campagne. Hiernaast wijst Dienst Toeslagen in de maanden juni tot en met september burgers op de mogelijkheid toeslagen over het voorgaande jaar met terugwerkende kracht aan te vragen. Half juni 2023 is de themapagina *«Kan ik toeslag krijgen»* online gekomen, een internetpagina waarop specifieke aandacht aan de voorwaarden voor toeslagen wordt geschonken, en specifieke boodschappen aangepast op bepaalde aandachtsgroepen.³ Hierin is dit jaar extra aandacht voor de doelgroepen jongeren en MBO studenten, flexibele inkomens/ondernemers en ouderen. Ook worden jongeren met de zogeheten 17-jarigen brief vlak voordat ze 18 jaar worden gewezen op mogelijk recht op toeslagen, teruggave van de Belastingdienst en studiefinanciering vanuit DUO. Ook dit jaar werden burgers die geholpen werden bij hun belastingaangifte gewezen op mogelijk recht op huurtoeslag en zorgtoeslag, net als voorgaande jaren. Hiernaast stuurt Dienst Toeslagen in juli 2023 een persoonlijke brief naar een groep van circa 20.000 burgers die hiermee worden geattendeerd op mogelijk recht op zorgtoeslag met terugwerkende kracht. In de attenderingsbrief staat dat zij op basis van inkomensgegevens uit de aangifte inkomstenbelasting 2022 mogelijk in aanmerking komen voor zorgtoeslag met terugwerkende kracht. In de brief wordt hen uitgelegd hoe en waar zij kunnen controleren of zij recht hebben op zorgtoeslag over 2022 en hoe dit vervolgens kan worden aangevraagd. Ook worden zij in de brief gewezen op het belang van het tijdig doorgeven van wijzigingen. Het effect van deze actie wordt na afloop gemonitord. Ook worden burgers bij de aanvraag van een WW-uitkering door het UWV actief doorverwezen naar Dienst Toeslagen, en communiceert Dienst Toeslagen actief naar verschillende burgers over mogelijk recht op toeslagen rond verschillende life-events.

In antwoord op de motie van het lid Van Baarle (Kamerstuk 24 515, nr. 659) over het verlichten van de armoedeproblematiek onder mbo-studenten is Dienst Toeslagen betrokken bij afspraken met de aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden, de MBO-raad en Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs en de Belastingdienst. Over de voortgang hierover wordt gerapporteerd in de voortgangsrapportage aanpak geldzorgen, armoede en schulden van november 2023. In lijn met de motie van de leden Inge van Dijk en Werner (Kamerstuk 31 066, nr. 1085) over het verkennen van hoe de maatschappelijke diensttijd kan worden gebruikt ter ondersteuning van de inzet die al wordt gepleegd om financiële zelfred-

³ www.toeslagen.nl/kaniktoeslagkrijgen.

zaamheid te versterken, loopt momenteel een verkenning naar de verschillende mogelijkheden waarbij (een deel van de) jongeren die een maatschappelijke diensttijd doen mee kunnen denken over en mee kunnen werken aan het vraagstuk hoe de financiële zelfredzaamheid te vergroten. Hierbij wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de uitgangspunten van maatschappelijke diensttijd en de leefwereld, interesses en behoeften van jongeren.

Aan uw Kamer is tijdens het plenaire debat Belastingplan 2023 (Kamerstuk 36 202) van 9 november 2022 toegezegd (Handelingen II 2022/23, nr. 20, item 10), naar aanleiding van een vraag van het lid Grinwis (ChristenUnie), samen met de Minister van SZW terug te komen op de vraag of een brief gestuurd kan worden (door de SVB) over niet-gebruik van het kindgebonden budget aan ouders die al kinderbijslag ontvangen. Dit is door de SVB en Dienst Toeslagen verkend. De uitkomst daarvan is dat momenteel in de communicatie richting de burger al veel gedaan wordt. Zo is de informatie over het kindgebondenbudget op de website van de SVB aangevuld. Het is de vraag of bij het aanschrijven van alle AKW gerechtigden zoals voorgesteld, het gewenste doel bereikt wordt, namelijk nieuwe instroom Wkb gerechtigden (90.000 burgers in 2023). De SVB heeft op de website met betrekking tot de koopkrachtmaatregelen een verwijzing naar Dienst Toeslagen opgenomen.⁴ Dienst Toeslagen blijft hiernaast samen met de SVB, waar mogelijk en nodig, samen met andere partijen werken aan het zoveel mogelijk attenderen van burgers op mogelijk recht op toeslagen.

Kinderopvangtoeslag app

In het commissiedebat Toeslagen van 22 februari 2023 is richting mevrouw Inge van Dijk (CDA) tevens toegezegd nader in te gaan op de Kinderopvangtoeslag app die sinds 2020 bestaat. Wekelijks wordt het aantal installaties, gebruik, en succesvol verstuurd en verwerkte wijzigingen bijgehouden. Tot 2023 waren er totaal bijna een miljoen wijzigingen verstuurd via de app en dit aantal stijgt nog steeds. Ongeveer de helft van de ouders met kinderopvangtoeslag maakt gebruik van de app. Daarnaast wordt continu gekeken naar verbeteringen in de dienstverlening. In maart 2023 is Dienst Toeslagen gestart met een proef in de Kinderopvangtoeslag App. Met de proef hebben ouders inzicht in de gegevens die de kinderopvangorganisaties doorgeven aan Dienst Toeslagen en kunnen zij controleren of de opvanguren die zij afnemen, overeenkomen met de uren die zij in de kinderopvangtoeslaaanvraag hebben doorgegeven. Aan deze pilot, die loopt tot november 2023 doen na drie tussentijdse opschalingen 10.000 ouders mee. Bij goede resultaten is het doel deze functie voor alle gebruikers beschikbaar te maken zodat de burger er via de app op wordt gewezen wanneer er een verschil in uren wordt geconstateerd. Ouders kunnen met één druk op de knop vervolgens de gegevens van de kinderopvangorganisatie overnemen. Zo krijgen ze de juiste toeslag, niet teveel en niet te weinig.

Dienstverlening aan het loket

Het lid Stoffer (SGP) heeft in het plenaire debat van 23 mei 2023 over de opvolging van het rapport «Ongekend onrecht» aandacht gevraagd voor de toegevoegde waarde van het openen van extra loketten voor burgers, hierbij is toegezegd er in deze stand van zakenbrief nader op in te gaan.⁵ De Belastingdienst en Dienst Toeslagen ondersteunen burgers met een breed palet aan dienstverleningskanalen. Eén van de kanalen zijn de 31

⁴ www.svb.nl/nl/kinderbijslag/nieuws/kindgebonden-budget-omhoog-per-1-januari-2023.

⁵ Handelingen II 2022/23, nr. 83, item 26.

fysieke balies. Dit betreft de 21 belastingkantoren en de 10 in de periode tussen juli 2021 en januari 2022 nieuw geopende steunpunten die dienstverlening bieden in regio's waar geen balies waren. Bij deze steunpunten wordt burgers persoonlijk hulp geboden bij vragen of bij het regelen van belastingzaken of toeslagen. Burgers kunnen via de Belasting-Telefoon hiervoor een afspraak maken of via de website van de Belastingdienst.⁶ Op de website kan de burger de vier cijfers van zijn postcode invullen, waarna zij een afspraak kunnen maken op de voor hen dichtstbijzijnde balies of steunpunten. Daarnaast kunnen burgers terecht bij de bijna 200 Toeslagenservicepunten waarbij een organisatie in de buurt kan helpen met het regelen van toeslagen.⁷ Middels onderzoek wordt gemonitord of mensen zich geholpen voelen bij de fysieke balies. In het najaar 2022 is evaluatief onderzoek (op locatie) uitgevoerd onder bezoekers van de steunpunten. Hieruit blijkt dat de steunpunten op een zeer positieve manier invulling geven aan de behoefte van burgers voor meer persoonlijke hulp door de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Bezoekers gaven gemiddeld een 8,5 om hun waardering voor de dienstverlening van het steunpunt uit te drukken. De tweede helft 2023 wordt een tweede meting uitgevoerd. De resultaten uit het evaluatieonderzoek liggen in lijn met wat ook blijkt uit het continu lopende (online) tevredenheidsonderzoek onder balie- en steunpuntbezoekers. In de periode januari t/m april 2023 was 89% van de bezoekers tevreden over de dienstverlening, 3% was ontevreden. Kijkend naar de bezoekersaantallen is er een stijgende lijn bij de in 2021 en 2022 opgerichte 10 steunpunten. Het eerste steunpunt is in Terneuzen op 21 juli 2021 geopend en het meest recente steunpunt in Alkmaar op 21 januari 2022. In het jaar 2021 zijn in totaal 143 bezoekers ontvangen, in 2022 totaal 4.265 en tot aan 16 juni 2023 totaal 4.605 in 2023. Er wordt momenteel onderzoek uitgevoerd om meer zicht te krijgen op de bekendheid en de behoefte aan vormen van persoonlijke dienstverlening. Met deze inzichten kan er gericht geïnformeerd worden over het hulpaanbod. Met als doel dat mensen óók het fysieke hulpaanbod weten te vinden en geen drempels ervaren om hier gebruik van te maken.

Helderheid van brieven

In het commissiedebat Toeslagen van 22 februari 2023 is toegezegd richting het lid Inge van Dijk (CDA) om de Kamer te informeren over de helderheid van brieven. In 2021 is Dienst Toeslagen begonnen met het herschrijven van alle 516 brieven om de begrijpelijkheid van brieven te verbeteren. De brieven worden herschreven op het gebied van toon en begrijpelijkheid. Op dit moment zijn 309 brieven herschreven. Hiermee werkt Dienst Toeslagen goed samen met de Belastingdienst zodat brieven vanuit het inningsproces en de systeembrieven ook kunnen worden herschreven.⁸ Behandelaren krijgen de mogelijkheid om een taalcoach te raadplegen bij het schrijven van teksten voor burgerbrieven zodat de motivering van een beslissing goed te begrijpen is. Zo wordt ervoor gezorgd dat duidelijke taal richting de burger door de hele organisatie gaat leven. Er bestaat al langer de wens om de beschikkingen (voorschotbeschikking en definitieve berekening) te herschrijven. Door de druk op de IV-capaciteit is dit helaas nog niet gerealiseerd. De IV-capaciteit is nodig omdat deze beschikkingen door het systeem worden gegenereerd en in Mijn Toeslagen staan. Op dit moment wordt verkend hoe snel verbeteringen toch kunnen worden gerealiseerd bij de beschikkingen waarbij de

⁶ <https://belastingdienst.mijnafspraken.nl/client/>.

⁷ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/toeslagen/content/hulpmiddel-adressen-toeslagenservicepunten>.

⁸ Systeembrieven zijn brieven die automatisch worden gegenereerd door TVS naar aanleiding van bijvoorbeeld een door de burger aangepaste aanvraag voor toeslagen.

vraag aan IV-capaciteit lager is. Deze beschikkingen gaan immers naar alle aanvragers van toeslagen en daarom is de impact groot. Naast het begrijpelijker maken van de brieven zelf wordt ervoor gezorgd dat de website en andere digitale burgercommunicatie van Dienst Toeslagen in lijn is met de content van de geschreven brieven en wordt verkend op welke wijze toelichtend video- en beeldmateriaal ontwikkeld kan worden voor specifieke inhoud van bepaalde brieven om de boodschap van de brief op een andere manier over te brengen.

Attenderingsbrief inkomenswijzigingen

Op basis van verschillende bronnen wordt door Dienst Toeslagen meerdere keren per jaar gekeken of het inkomen van een burger dat wordt gebruikt bij de berekening van toeslagen nog aansluit. Als er een verschil is, wordt er een inkomens-attenderingsbrief verstuurd. Hierin staat een nieuwe schatting van het inkomen over het lopende jaar. De burger wordt gevraagd deze nieuwe schatting te controleren en indien nodig zelf het juiste inkomen door te geven via «Mijn Toeslagen». Het doel is onder andere om burgers vroegtijdig te wijzen op mogelijke veranderingen in hun inkomen om later terugvorderingen van toeslagen te voorkomen. Een aantal weken na het versturen van de attenderingsbrief wordt ook telefonisch contact opgenomen met een deel van de burgers die hun inkomen nog niet hebben aangepast naar aanleiding van de brief. In heel 2023 worden ongeveer 1 miljoen inkomens-attenderingsbrieven verstuurd door Toeslagen. Vanaf mei ontvangen ook burgers een attenderingsbrief indien het geschatte inkomen over 2023 lager is. De afgelopen jaren kregen burgers alleen een attenderingsbrief als het geschatte inkomen hoger was. Helaas is dit in de opstartfase niet goed gegaan, nu gebleken is dat bij zo'n 21.000 burgers de inkomensschatting van Toeslagen zoals die in de brief staat vermeld niet klopt, waardoor het aangegeven geschatte jaarinkomen te laag is. Dit wordt richting burgers opgelost middels een excuusbrief en telefonisch contact, waardoor de burger weet wat te doen. Binnen de organisatie is de technische oorzaak nagegaan en aangepast voor de verzending van de volgende ronde attenderingsbrieven later dit jaar. Hier leert Dienst Toeslagen weer van om het beter te doen.

Verbetering gegevensuitwisseling voor de zorgtoeslag

In mei 2023 is het systeem van Dienst Toeslagen (TVS) aangesloten op het systeem Vecozo van de zorgverzekeraars.⁹ Dit systeem staat voor veilige communicatie in de zorg. Via dit systeem heeft Dienst Toeslagen dagelijks inzicht in de zorgverzekerde van alle burgers die zorgtoeslag hebben of willen aanvragen en wordt daarmee de kans dat burgers zorgtoeslag moeten terugbetalen omdat ze niet verzekerd zijn erg klein. Met deze aansluiting is Dienst Toeslagen in staat om voor de zorgtoeslag meer te werken in de actualiteit. Een burger kan alleen een zorgtoeslag aanvragen als in dit systeem een lopende verzekering bekend is. De zorgtoeslag kan in beginsel dus niet meer onterecht worden aangevraagd of worden opgestart. Voorheen werd zorgtoeslag berekend op basis van aannames. Toezicht daarop volgde soms tot maanden later, waardoor de burger veel moest terugbetalen of juist lang moest wachten op toeslag waar hij recht op heeft. Met deze vernieuwde gegevensuitwisseling wordt de zorgtoeslag altijd op de meest recente gegevens van de zorgverzekeraars gebaseerd. Terugvorderingen als gevolg van de status van de zorgverzekering worden zo tot een minimum beperkt. De toekenning van toeslagen blijft een voorschotsysteem en wijzigingen met terugwerkende kracht door verzekeraars of wijzigingen in het inkomen kunnen, afhankelijk van

⁹ Op basis van artikel 38, eerste lid, Awir.

de persoonlijke situatie, tot nabetalingen of terugvorderingen leiden. Voor sommige ketenpartners is de nieuwe manier van werken niet positief. Zij zijn gewend om bijvoorbeeld voor burgers een verzekering af te kunnen sluiten en meteen de toeslag aan te kunnen vragen. Doordat Dienst Toeslagen nu controleert op zorgverzekerdheid, moeten zij wachten met het kunnen doen van een aanvraag totdat die verzekering is goedgekeurd en verwerkt. Dit duurt doorgaans niet langer dan een paar dagen. Aansluiting van de systemen is een mooi voorbeeld van een innovatie in de dienstverlening die bijdraagt aan het realiseren van de burgerbeloften en werken in de actualiteit. Met de aansluiting is een IT-traject dat startte in 2020 succesvol afgerond. De inzet en het enthousiasme van de kant van Vecozo zijn onontbeerlijk geweest in de realisatie hiervan.

Partnerbegrip toeslagen

In de afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor de problematiek rondom het toeslagpartnerschap en dan met name voor de situaties waarbij de uitwerking van de wet knelt. Er is de afgelopen tijd een aantal maatregelen genomen, bijvoorbeeld in de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen uit 2020 en het Belastingplan 2023. Een voorbeeld hiervan is dat burgers onder bepaalde omstandigheden als toeslagpartners werden aangemerkt met terugwerkende kracht tot 1 januari van het berekeningsjaar. Per 1 januari 2021 is de wet gewijzigd, zodat burgers vanaf 1 januari 2021 niet meer met terugwerkende kracht als toeslagpartner worden aangemerkt. Een andere maatregel uit de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen zorgt ervoor dat de achterblijvende partner toch recht heeft op kinderopvangtoeslag als zijn of haar partner in detentie zit. In het meest recente Belastingplan is geregeld dat mensen die vanwege huiselijk geweld in de noodopvang terechtkomen kunnen aangeven geen toeslagpartner meer te willen zijn, zodat zij zelfstandig toeslagen kunnen ontvangen.

Daarnaast zijn knelpunten in het partnerbegrip geïnterpreteerd waarvan de dekkingsopties voor een oplossing nog verkend worden. In de brief van 17 juni 2022 is aangegeven dat er oplossingen verkend worden omtrent het knelpunt van eerstegraads bloed- en aanverwanten die ouder zijn dan 27 jaar en toeslagpartner worden als gevolg van het partnerbegrip voor samengestelde gezinnen.¹⁰ Hiervan is aangegeven het kabinet bij de begroting 2024 een afweging maakt of hiervoor dekking gevonden kan worden¹¹.

Het lid Omtzigt heeft in het commissiedebat Toeslagen van 22 februari 2023 gevraagd naar de mogelijkheid met terugwerkende kracht iets te doen voor personen die voorheen conform de destijds geldende wetgeving als toeslagpartner zijn aangemerkt, maar dat nu als ongewenst wordt beschouwd. Zoals gebruikelijk gelden maatregelen die strekken tot aanpassen van het toeslagpartnerbegrip voor de berekeningsjaren na de inwerkingtreding van de wet en kennen deze geen terugwerkende kracht zolang dit niet wettelijk geregeld is. Met terugwerkende kracht terugdraaien van de uitwerking van het huidige wettelijke partnerbegrip wijkt af van het principiële uitgangspunt dat nieuwe wetgeving in principe geldt voor toekomstige jaren en niet terugwerkt naar tijdvakken waarin de daarvoor geldende wetgeving correct is toegepast. Bovendien zou dit complex zijn voor de uitvoering.

Indien blijkt dat burgers door het toeslagenstelsel, bijvoorbeeld toepassing van het partnerbegrip, in een financieel lastige situatie terecht

¹⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 1053.

¹¹ Kamerstuk 31 066, nr. 1154.

komen, dan probeert Dienst Toeslagen om diegenen, binnen de kaders van de wet en regelgeving, zoveel mogelijk te helpen. Iemand die bijvoorbeeld op grond van het partnerbegrip voor samengestelde gezinnen geconfronteerd wordt met terugvorderingen kan ten eerste een persoonlijke betalingsregeling treffen, waarbij rekening gehouden wordt met de betaalcapaciteit van de burger. Gemeenten kunnen voor het mislopen van de alleenstaande ouderkop bij het kindgebonden budget op verzoek het instrument van de bijzondere bijstand inzetten, en met de Wet verbetering uitvoerbaarheid Toeslagen zijn per 2021 enkele wijzigingen doorgevoerd met het doel om Dienst Toeslagen in staat te stellen meer maatwerk aan toeslaggerechtigden te bieden en de zogenoemde praktische rechtsbescherming te vergroten. Het gaat onder meer om de mogelijkheid van het matigen van een terugvordering bij bijzondere omstandigheden.

Cultuur en Leiderschap

In 2022 kende de cultuur- en leiderschapsontwikkeling een programma-tische aanpak en aansturing van waaruit diverse interventies zijn geïnitieerd, zoals de Ontwikkeldagen. Daarbij zijn medewerkers (inclusief leidinggevendenden) aan de hand van een theatervoorstelling, met elkaar in dialoog gegaan over de dilemma's in het werk en hoe daarmee om te gaan. Daarbij zijn handvatten zoals de kernwaarden en burgerbeloften benut in het gesprek over en de aansturing op het gewenste gedrag. In 2023 is ingezet op consolidatie; naast collectieve activiteiten (expliciet gekoppeld aan de overkoepelende missie, visie en strategische opgaven van Dienst Toeslagen), zetten de afzonderlijke directies in op een passende Cultuur en Leiderschap aanpak, passend bij de eigen strategische directiedoelen. Voor 2023 is er een leeraanbod ontwikkeld dat gekoppeld is aan de strategie, missie en visie van Dienst Toeslagen dat zich richt op vaardigheden, houding en gedrag. Eind 2023 zal een tweejaarlijks algemeen medewerkersonderzoek plaatsvinden waar vragen aan bod komen over onderwerpen als leiderschap, sociale veiligheid, samenwerking, regeldruk, resultaatgerichtheid. Deze thema's zijn indicatief voor hoe medewerkers het leiderschap en de cultuur ervaren binnen Dienst Toeslagen. Ook worden Team Ontwikkel Paden voor teams op maat aangeboden, om de dialoog binnen teams te versterken en de teamontwikkeling te faciliteren. Tevens is een leiderschapsaanbod ontwikkeld, wat direct toepasbaar is in de praktijk van managers; psychologische veiligheid, dilemma's vanuit de werkpraktijk en samenspel staan in dit aanbod centraal. Tenslotte neemt Dienst Toeslagen in samenwerking met de Belastingdienst deel aan de activiteiten van het programma van het college voor de Rechten van de Mens (CvdRM), zoals de ontwikkelde e-learning module. Deze behandelt (onbewuste) vooroordelen, ingeslepen mechanismen, denkwijzen, werkwijzen en handelingspatronen die kunnen leiden tot discriminatie.

Update stand van zaken invoeringstoets Dienst Toeslagen

Met de invoeringstoets wordt beoogd vroegtijdig op knelpunten en signalen in te spelen in het geval dat nieuwe maatregelen voor de burger en/of uitvoering niet uitwerken zoals gewenst/bedoeld. Door vroegtijdig op deze signalen in te spelen kan hierop vlug en adequaat gereageerd worden, door ofwel wijzigingen door te voeren in de dienstverlening of door maatregelen terug te leggen op de beleidstafel. Dienst Toeslagen is momenteel de eerste pilot met de invoeringstoets aan het afronden op de maatregel die recht geeft op kinderopvangtoeslag aan gezinnen waarbij de ene partner werkt en de ander beschikt over een permanente Wlz-indicatie. Nadat de pilot is afgerond en de uitkomsten zijn geanalyseerd zullen deze met uw Kamer worden gedeeld. Parallel wordt gewerkt

om vanuit de geleerde lessen met deze pilot een structureel proces uit werken en in te bedden in de organisatie. Vervolgstep betreft om vanuit dit nieuwe proces een plan van aanpak op te stellen voor een invoeringstoets op onderdelen van de hersteloperatie die zich hiervoor lenen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de toezegging gedaan in de brief van 3 maart 2023 aan uw Kamer naar aanleiding van een verzoek van de vaste Kamercommissie van Financiën.¹² De ambitie is om dit plan van aanpak aan het eind van het jaar met uw Kamer te kunnen delen. In de daaropvolgende jaren dient het nieuwe proces vaste vorm te krijgen, waarmee de invoeringstoets onderdeel uit gaat maken van de vaste werkprocessen van Dienst Toeslagen.

Update risicomodellen Dienst Toeslagen

Eerder werd uw Kamer geïnformeerd over het risicoclassificatiemodel (RCM) dat sinds juli 2020 niet meer gebruikt wordt en de inventarisatie van andere in op dat moment in gebruik zijnde modellen.¹³ In de voorbereiding op een van de zaken van het College voor de Rechten van de Mens is het gebruik van het risicomodel «Hoog Risico 60+» (HR60) naar voren gekomen. Dit HR60 model was ten tijde van de inventarisatie niet (meer) in gebruik en is destijds ook niet naar boven gekomen.

HR60 betrof een model dat van 2012 tot en met 2014 lijkt te zijn ingezet om de op dat moment opgestapelde werkvoorraad Definitieve Toekenning van kinderopvangtoeslag (DT-KOT) efficiënt en risicogericht te kunnen oppakken. HR60 ging uit van risicoprofielen door risicoscores aan bepaalde risicocategorieën te verbinden. Dit zijn selectieregels die voortkomen uit de kaders die op dat moment werden gehanteerd voor het DT-KOT proces. Posten met een score boven de 60 punten kwamen in aanmerking voor handmatige behandeling. HR60 lijkt voor zo ver bekend op belangrijke zaken te verschillen van het risicoclassificatiemodel (RCM). Het beeld is nu dat HR60 geen zelflerend algoritme was, niet toezag op de voorschotfase (VT) maar op de fase van definitieve toekenning (DT) en alleen is ingezet voor de kinderopvangtoeslag.

Op dit moment zijn nog een aantal zaken onduidelijk. Ten eerste zijn er ook vergelijkbare modellen voor de zorg- en huurtoeslag ontworpen, maar deze lijken niet te zijn ingezet of alleen in pilot-vorm. Het is van belang dit definitief te kunnen uitsluiten, omdat in deze ontwerpen een selectieregel voorkomt die kan leiden tot het maken van indirect onderscheid op basis van nationaliteit: «heeft de aanvrager een adres in het buitenland gehad». Ten tweede werd in HR60 gebruikt gemaakt van de selectieregel «fraude blokkade». Het is echter niet duidelijk wanneer en op basis waarvan een toeslagaanvraag in aanmerking kwam voor deze blokkade. Daarnaast scoorde HR60 naast de toeslagaanvrager ook de betreffende KOI (Kinderopvang instelling, nu beter bekend als KOO) op risico's. Momenteel zijn er geen aanwijzingen dat deze KOI-scores zijn toegepast. Ten slotte is het vermoeden dat voor het jaar 2012, anders dan voor de reductie van de werkvoorraden, het model ook gebruikt werd om intensievere controles uit te voeren bij de DT-KOT. Hoe deze selectie precies tot stand kwam en hoe de uitgebreidere behandeling er precies uitzag moet verder onderzocht worden.

Het is niet mogelijk gebleken om voor verzending van deze brief met de op dit moment voorhanden informatie een compleet beeld te schetsen van de werking en de context van HR60 en de modellen voor de zorg- en

¹² Kamerstuk 31 066, nr. 1194.

¹³ Bij brieven van 26 november 2021, 8 december 2021, 21 april 2022 en 21 oktober 2022 (Kamerstuk 31 066, nrs. 923, 938, 1008 en 1129).

huurtoeslag. Toeslagen zal intern onderzoek doen naar welke informatie nog meer beschikbaar is om uw Kamer op een later moment in een separate brief meer uitgebreid hierover te kunnen informeren. Hierbij zal ook getracht worden een inventarisatie te maken van in het verleden in gebruik zijnde modellen met een vergelijkbare werking als het risicoclassificatiemodel, die bij de inventarisatie van vorig jaar niet naar boven zijn gekomen omdat destijds gefocust is op de in gebruik zijnde modellen.¹⁴

USB-gegevensdragers Dienst Toeslagen

Op 23 mei 2023 heeft de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst uw Kamer geïnformeerd over het gebruik van USB-gegevensdragers bij de Belastingdienst.¹⁵ Hierbij is toegezegd dat uw Kamer in september nader geïnformeerd wordt over de besluitvorming in 2017 over het USB gebruik. Dienst Toeslagen trekt in dit onderzoek samen op met de Belastingdienst, omdat het onderzoek zich met name richt op het beleid van vóór de ontvlechting. Vooruitlopend op dit onderzoek wordt u bijgaand geïnformeerd voor wat betreft de Dienst Toeslagen over het gebruik van USB-gegevensdragers. Dienst Toeslagen heeft het gebruik van USB-gegevensdragers sterk aan banden gelegd. In 2017 is een inperking geweest van het aantal uitgegeven USB-autorisaties. Dienst Toeslagen was op dat moment onderdeel van de Belastingdienst. Na de ontvlechting in 2020 heeft Dienst Toeslagen als zelfstandig dienstonderdeel het vigerende beleid van de Belastingdienst overgenomen. Uit een inventarisatie eind mei 2023 bleek dat nog acht medewerkers binnen Dienst Toeslagen USB schrijfrechten hadden. De reden hiervoor was dat op externe locaties niet altijd de beschikking was over een beveiligde internetomgeving en dat bij presentaties niet altijd gebruik kan worden gemaakt van eigen computers. De medewerkers met USB-autorisatie maakten onderdeel uit van het team Relatiebeheer van directie Toeslagen en voerden geen taken uit in het primaire proces. Echter, de huidige IV middelen bieden voor team Relatiebeheer voldoende alternatief zodat afscheid is genomen van USB-gegevensdragers. Dienst Toeslagen heeft alle USB-autorisaties per 1 juli 2023 ingetrokken. Dit betekent dat er niet meer gewerkt wordt met USB-sticks binnen Dienst Toeslagen.

Verrekenen zonder kosten

In het verleden startte Dienst Toeslagen automatisch een standaard betalingsregeling als een burger niet reageerde op een terugvorderingsbeschikking. Hierbij werd de aflossingstermijn verrekend met een toeslagvoorschot van dezelfde toeslagsoort (de CBT-verrekening). Bij deze verrekening werd de beslagvrije voet niet berekend en actief toegepast, waardoor burgers onder het bestaansminimum terecht konden komen, dit is onwenselijk. Zoals ook in de uw Kamer op 23 december 2022 gestuurde Invorderingsstrategie Toeslagen aangegeven wordt samen met andere schuldeisers samengewerkt om het bestaansminimum van de burger te beschermen.¹⁶ Om te voorkomen dat burgers onder het bestaansminimum terecht komen heeft Toeslagen burgers de mogelijkheid gegeven om een lopende verrekening te stoppen en ongedaan te maken. Er is onderzocht of de verrekening ook doorgang kan vinden rekening houdend met de beslagvrije voet, omdat voor een deel van de burgers het verrekenen op basis van 24 termijnen juist een makkelijke wijze is om af te betalen. Uw Kamer is hierover geïnformeerd op 9 juni 2021.¹⁷ Het is

¹⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 1129.

¹⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 1236.

¹⁶ Kamerstukken 31 066 en 24 515, nr. 1161.

¹⁷ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3540.

inmiddels mogelijk om de (geschatte) beslagvrije voet vast te stellen voorafgaand aan een verrekening die is gebaseerd op 24 betaaltermijnen. Indien het volledige bedrag van de terugvordering afbetaald kan worden in 24 termijnen, zonder dat de beslagvrije voet wordt geraakt, dan wordt de verrekening op basis van 24 termijnen met het lopende voorschot automatisch gestart. Er worden geen kosten in rekening gebracht. De burger ontvangt de berekening van de (geschatte) beslagvrije voet en heeft de mogelijkheid om hiertegen te ageren. Met deze nieuwe wijze van verrekenen worden onnodige ingrijpende invorderingsmaatregelen voorkomen. Als uit de berekening van de (geschatte) beslagvrije voet blijkt dat er beperkte ruimte is voor het verrekenen van het toeslagvoorschot, dan wordt er niet verrekend. De betreffende burger ontvangt een aanvraagformulier voor een persoonlijke betalingsregeling. Als blijkt dat er geen betalingscapaciteit is, dan worden er geen invorderingsactiviteiten meer uitgevoerd, met uitzondering van verrekening van eenmalige teruggaven voor de duur van drie jaar.

Invordering na UHT

Bij aanvang van de hersteloperatie is aan de Tweede Kamer toegezegd dat gedurende de behandeling door UHT de invordering van toeslag- en belastingschulden wordt gepauzeerd (de zogenaamde pauzeknop). Tevens is toegezegd dat over deze gepauzeerde schulden geen invorderingsrente wordt gerekend. In praktijk betekent dit dat wanneer een ouder zich meldt bij UHT, voor deze ouder en diens partner de pauzeknop wordt ingedrukt. Ze ontvangen wel beschikkingen van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen, maar er volgt geen invordering (vrijwillig betalen is wel mogelijk). Op dit moment geldt de pauzeknop voor in totaal circa 93.000 ouders en hun toeslagpartner. Voor ruim 30.000 van deze ouders geldt dat het primaire herstelproces bij UHT (eerste toets en integrale beoordeling) nu is afgerond. Deze laatste groep ouders kunnen nog steeds vorderingen hebben omdat ze geen kwijtschelding hebben gekregen (ouders die niet gedupeerd zijn), of omdat sprake is van nieuwe vorderingen (alle ouders). Om te voorkomen dat de reguliere vorderingen verder oplopen, is het van belang dat de invordering van de lopende vorderingen weer wordt opgestart. Momenteel worden hiervoor voorbereidingen getroffen waarbij de beleidskaders en een communicatieplan worden opgesteld en de gevolgen voor de uitvoering in kaart gebracht. Tevens wordt gewerkt aan de wettelijke basis voor de vrijstelling van de invorderingsrente. Voordat de opstart van de invordering op grote schaal wordt uitgerold wordt middels pilots ervaring opgedaan.

Uitzonderingenrapportage

Tevens ontvangt uw Kamer als bijlage bij deze brief de uitzonderingenrapportage over het jaarplan van 2023, waarin resultaten worden toegelicht voor zover die niet zijn gerealiseerd, dan wel achterlopen ten opzichte van de planning binnen het reguliere toeslagenproces.¹⁸ In de uitzonderingenrapportage vindt u een compleet overzicht over de voortgang van de realisatie van alle prestatie-indicatoren zoals opgenomen in de begroting en het jaarplan van Toeslagen 2023. De afhandeling van bezwaren binnen Awb-termijn valt in negatieve zin het meeste op en ligt met 48% significant onder de norm van 90%. Ondanks de in gang gezette ontwikkelingen om de hoge werkvoorraden in 2023 naar een beheersbaar niveau terug te brengen is Dienst Toeslagen nog niet in staat om alle verzoeken van burgers waaronder bezwaren en beroepen binnen acceptabele behandeltermijnen af te handelen. Dat komt behalve door de hoge werkvoorraden ook door een tekort aan personeel, relatief meer nieuwe

¹⁸ Aangeboden op 21 december 2022 (Kamerstuk 31 066, nr. 1154).

burgers die toeslagen ontvangen door het koopkrachtpakket voor 2023 en doordat de nieuwe proactieve benadering van burgers arbeidsintensiever is. Om het voorraadniveau te reduceren en de impact van de hogere voorraad op de burger te beperken wordt continu gestuurd en bij de ontwikkeling passende maatregelen genomen. De gemeten tevredenheid voor de burgerbelofte «Bij Dienst Toeslagen weet je waar je aan toe bent» ligt 6% onder het beoogde normpercentage voor 2023. Dienst Toeslagen streeft ernaar om de toekenningszekerheid te vergroten door via publiekscampagnes en individueel burgers te attenderen op het tijdige doorgeven van inkomenswijzigingen.

Deze stand van zakenbrief Dienst Toeslagen ontvangt u tweemaal per jaar. Streven is de volgende in december 2023 toe te sturen.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries