



> Retouradres Rijnstraat 50 2515 XP Den Haag

Aan de minister van Financiën  
Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag

**Inspectie belastingen,  
toeslagen en douane**

Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Ons kenmerk**  
2023-0000038728

**Uw brief (kenmerk)**

Datum 21 februari 2023  
Betreft Knelpunten opgehaald uit de praktijk van sociaal  
raadslieden

Geachte mevrouw Kaag,

De Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) ziet het als haar taak om toezicht te houden vanuit het perspectief van de samenleving. Dit doen we op de domeinen belastingen, toeslagen en douane van wetgeving tot en met uitvoering. we richten ons daarom op essentiële vraagstukken, zoals wanneer burgers en bedrijven in moeilijkheden raken, hoe hun rechtsbescherming wordt gewaarborgd en of zij (voldoende) ondersteuning krijgen wanneer problemen zich voordoen.

Er wordt op de departementen en bij uitvoeringsdiensten hard gewerkt aan het verbeteren van de dienstverlening. Desondanks blijft het lastig voor beleidsmakers in zowel de wetgevings- als uitvoeringspraktijk om rekening te houden met de leefwereld van mensen. Welke effecten heeft beleid nou echt voor mensen in de praktijk? Als inspectie beschouwen we het als onze taak om de praktijkervaringen van mensen een onderdeel te laten zijn van ons toezicht. We gebruiken deze informatie om meer zicht te krijgen op de effecten van het beleid op de levens van mensen.

Daarom heb ik de afgelopen maanden op verschillende plekken in het land gesproken met sociaal raadslieden en soms met andere lokale hulpverleners. De manier waarop lokale instanties hulp en ondersteuning bieden aan mensen die in een conflict zijn geraakt met overheidsorganisaties, heeft indruk op mij gemaakt. Vaak spelen toeslagen en fiscaliteit een rol bij de oorzaak van problemen.

Ik ben alle sociaal raadslieden dankbaar voor de gastvrijheid en voor hun bereidheid om hun praktijkervaringen met mij te delen. Tijdens deze gesprekken vroegen zij mij om de knelpunten die zij in de praktijk ervaren aan te kaarten bij de wetgevers en beleidsmakers in Den Haag. Daarom is deze knelpuntenbrief mede namens André Moerman, voorzitter van de signalencommissie van de Landelijk Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR), tot stand gekomen.

Ik beschrijf de knelpunten op basis van de dagelijkse praktijk van de sociaal raadslieden en de lokale hulpverleners, vanuit het perspectief van de burger. Gelet op de inhoud van deze knelpunten, ben ik benieuwd naar de wijze waarop hier opvolging aan wordt gegeven door bewindslieden en uitvoeringsorganisaties.

We werken als inspectie overigens ook aan een verkenning op het terrein van financiële ondersteuning die in de praktijk aan mensen wordt geboden, vanuit het perspectief van de taakuitoefening van de Dienst Toeslagen. Deze verkenning is nog gaande en maakt geen deel uit van deze brief.

**Inspectie belastingen,  
toeslagen en douane**

**Ons kenmerk**  
2023-0000038728

Kort samengevat hebben de knelpunten betrekking op de volgende onderwerpen:

- samenwerking sociaal raadslieden met uitvoeringsorganisaties;
- samenwerking tussen overheidsorganisaties;
- de rol van de Belastingdienst en Toeslagen bij vroegsignalering van schulden;
- het niet-gebruik van regelingen en terugvorderingen;
- knellende wetgeving.

#### *Samenwerking sociaal raadslieden met uitvoeringsinstanties*

Ik hoor van sociaal raadslieden dat de praktische samenwerking met de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen (hierna Toeslagen) is verbeterd. Er is op regionaal niveau toegang tot informatie en inhoudelijke ondersteuning. De sociaal raadslieden kunnen met DigiD, de koppelcode en toestemming van burgers de individuele dossiers inzien bij de Belastingdienst en Toeslagen, maar ook bij uitvoeringsorganisaties als het UWV of de IND. Wat nog wel als knelpunt wordt ervaren is dat bij Toeslagen raadslieden wel een direct nummer kunnen bellen als zij op dat moment een burger willen helpen, maar dat ze bij de Belastingdienst aangewezen zijn op de BelastingTelefoon. Raadslieden sparen dan vragen en dossiers op om, soms op een vrije dag, in de wacht te gaan staan bij de Belastingtelefoon. Zo gaat deze tijd niet ten koste van de tijd die zij hebben voor gesprekken met cliënten. De sociaal raadslieden zouden dit graag beter geregeld willen zien. Het is goed dat er nu gestart wordt met een proef waarbij een beperkt aantal sociaal raadslieden een apart inbelnummer krijgen. Het is een stap in de goede richting.

#### *Samenwerking tussen overheidsorganisaties*

De Belastingdienst en Toeslagen krijgen informatie van andere overheidsorganisaties. Uitvoeringsinstanties zoals de IND, UWV en SVB geven uitkeringsgegevens direct door aan de Belastingdienst en Toeslagen. Informatie over verblijfsvergunningen wordt via de administratie van gemeenten direct doorgegeven aan de Belastingdienst en Toeslagen. De informatie die hierbij wordt gedeeld, bevat gegevens over verblijfplaats en inkomen en dit heeft direct effect op het recht op toeslagen. Bij al deze instanties die gegevens delen met de Belastingdienst en Toeslagen kan er soms sprake zijn van een geschil tussen burger en overheid. Soms heeft zo'n instantie zelf een fout gemaakt en niet de burger. In die situaties moet de burger zelf eerst het geschil met de ene overheidsorganisatie oplossen en vervolgens correcties aanvragen bij de Belastingdienst en Toeslagen.

Deze casuïstiek kwam ik een aantal keer tegen bij de gesprekken met sociaal raadslieden. We zouden graag meer willen weten over de wijze waarop de eerdergenoemde uitvoeringsdiensten te werk gaan in dergelijke situaties en vragen hen om hier een reactie op te geven. Bij ons als inspectie roept dat in elk geval de volgende vragen op die wij graag beantwoord zouden zien: hoe werken grote uitvoeringsinstanties in dergelijke casuïstiek samen? Welke afspraken en procedures gelden hiervoor? En worden die procedures altijd goed toegepast?

### *De rol van de Belastingdienst en Toeslagen bij vroegsignalering van schulden*

Het kabinet heeft een fors pakket aan maatregelen genomen om schulden aan te pakken, maar ook te voorkomen. Hoe eerder we in de gaten krijgen dat mensen in de schulden komen, des te sneller kan er hulp geboden worden. Daarom is in 2021 de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening aangepast. Zodra mensen op de vaste lasten een betalingsachterstand krijgen (wonen, energie, water, zorgverzekering) geven deze organisaties dat direct door aan de gemeente. Die schrijft meestal eerst een brief, belt vervolgens en gaat dan op bezoek bij de mensen die financiële ondersteuning nodig hebben.

**Inspectie belastingen,  
toeslagen en douane**

**Ons kenmerk**  
2023-0000038728

De lokale schuldhulpverleners en sociaal raadslieden zien het als een probleem dat grote overheidsinstanties nog niet mee doen. De schulden bij de Belastingdienst of Toeslagen worden niet doorgegeven aan de gemeente, terwijl daar vaak de betalingsproblemen ontstaan. Ik heb begrepen dat de Belastingdienst en Toeslagen mee gaan doen met experimenten om ook deze schulden vroegtijdig te signaleren. Er wordt echter al een jaar of twee gewerkt aan een juridische grondslag, waardoor deze experimenten nog altijd niet van de grond zijn gekomen. In de gesprekken met lokale hulpverleners is dit onderwerp een aantal keer aan de orde gekomen. Ik vind het van belang dat er vaart gemaakt wordt met deze experimenten.

### *Niet-gebruik van regelingen en terugvorderingen*

Sociaal raadslieden zien dat de diensten hard werken aan betere communicatie met burgers. De 'laat-geen-geld-liggen'-brieven van de Belastingdienst dragen er volgens hen aan bij dat mensen vaker hulp zoeken om aangiftes te doen en toeslagen aan te vragen. Dit bevestigt de noodzaak van deze campagne, omdat mensen kennelijk niet altijd gebruik maken van toeslagen en belastingvoordelen. In de praktijk van de sociaal raadslieden gaat het met name om de toeslagen, maar ook om bijvoorbeeld de combinatiekorting die niet wordt aangevraagd, omdat er soms geen belastingaangifte wordt gedaan.

De diensten proberen zo goed mogelijk informatie te gebruiken om mensen te helpen bij het aanvragen van toeslagen of belastingkortingen en bij het voorkomen van terugvorderingen. Toch blijft hier een wereld te winnen. Het is een bekend thema dat ook in de *Staat van de Uitvoering* is gesignaleerd: er is terughoudendheid bij het delen van informatie tussen verschillende instanties. Een voorbeeld hiervan zagen we bij ouderen met een klein aanvullend pensioen die zich meldden bij sociaal raadslieden. Vrijwel alle ouderen met een klein aanvullend pensioen komen standaard voor een belastingteruggaaf in aanmerking, omdat de heffingskortingen niet volledig op de AOW verzilverd kunnen worden. Ouderen doen volgens de sociaal raadslieden vaak geen aangifte en laten daarmee belastingteruggave liggen. Zij maken vervolgens geen gebruik van het recht op belastingkorting of aftrekposten, terwijl zij daar wel recht op hebben. De vraag is of betere informatie van pensioenfondsen kan helpen om dit knelpunt op te lossen. En is het mogelijk om de niet verzilverde heffingskortingen automatisch uit te betalen?

Het is goed dat Toeslagen mensen stimuleert om wijzigingen in het inkomen of andere omstandigheden tijdig door te geven, want anders bestaat een jaar later het risico op hoge terugvorderingen van toeslagen. Daarbij doet Toeslagen haar best om de nodige informatie zo actueel mogelijk te houden en zo terugvorderingen te voorkomen. Sociaal raadslieden ervaren dan wel een probleem. Een wijziging doorgeven in oktober kan erin resulteren dat mensen

minder of zelfs geen recht meer hebben op toeslagen in de laatste dure maanden van het jaar, omdat het zogeheten 'jaarrecht' van toeslagen dan overschreden kan worden. Dat brengt mensen op dat moment soms direct in financiële problemen. Wat moeten sociaal raadslieden dan adviseren? Wijzigingen doorgeven of toch maar wachten tot januari? Het is soms een keuze tussen het jaar afsluiten met financiële problemen, of het jaar starten met financiële problemen? Het fundamentele knelpunt hierbij is dat mensen vooraf een schatting moeten maken van hun jaarinkomen.

**Inspectie belastingen,  
toeslagen en douane**

**Ons kenmerk**  
2023-0000038728

Hoe goed de uitvoering ook verbeterd wordt, of hoe goed de uitvoeringsdiensten hun communicatie met de burger proberen te optimaliseren, de vorm van het toeslagenstelsel zal er altijd voor zorgen dat mensen niet altijd gebruik maken van hun rechten. Daarnaast zie ik in de praktijk dat er dagelijks nieuwe situaties ontstaan waarin mensen te maken krijgen met terugvorderingen die hen direct in de problemen brengen. Veel mensen zijn voor voldoende inkomen afhankelijk van de overheid, maar het stelsel veronderstelt nog altijd een grote mate van zelfredzaamheid. En als er een foutje wordt gemaakt door mensen zelf doordat ze bijvoorbeeld te laat een wijziging doorgeven, of door uitvoeringsorganisaties zelf, dan ligt het financiële risico volledig bij de burger. Vanuit een rechtsstatelijke waarde als rechtszekerheid blijft de voorschotsystematiek problematisch. Het is van cruciaal belang om de ambitie uit het coalitieakkoord om het toeslagenstelsel af te schaffen, te verwezenlijken en te vervangen door vereenvoudigde inkomensondersteuning die aansluit op de leefwereld van mensen. Dit is ook een standpunt dat herhaaldelijk naar voren is gebracht door de sociaal raadslieden en lokale hulpverleners met wie ik heb gesproken. We vinden het als inspectie belangrijk dat het kabinet duidelijkheid verschaft over de strategie en aanpak om deze ambitie te realiseren.

### *Knellende wetgeving*

Zolang het toeslagenstelsel bestaat, is het van belang dat knelpunten in de wetgeving worden aangepakt. Ik kwam casuïstiek tegen bij sociaal raadslieden van knelpunten die soms al lang bekend zijn, maar nog altijd bestaan. Ook de uitvoeringsdiensten besteden er aandacht aan in de standen van uitvoering. Bewindslieden en het parlement moeten kijken naar een oplossing voor deze knelpunten in de wetgeving, waarbij rekening gehouden wordt met de uitvoerbaarheid door de diensten. Bij sociaal raadslieden kwam ik in ieder geval de volgende drie concrete knelpunten in bestaande wet- en regelgeving tegen:

#### 1. ALO-kop

De ALO-kop maakt deel uit van het kindgebonden budget. De ALO-kop is een extra bedrag dat alleenstaande ouders boven op het kindgebonden budget ontvangen. Statushouders met kinderen die getrouwd zijn en waarvan de partner in het buitenland verblijft, hebben geen recht op de ALO-kop. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat een partner in het buitenland bijdraagt aan het inkomen van het huishouden, terwijl dat in de praktijk niet altijd mogelijk is. Dit leidt tot situaties waarbij alleenstaande ouders de noodzakelijke inkomensondersteuning moeten missen of later te maken krijgen met terugvorderingen.

#### 2. 10% regeling

Wanneer toeslagpartners halverwege het jaar uit elkaar gaan en het inkomen van de ene partner stijgt, kan dit tot een terugvordering van toeslagen leiden bij de andere partner, omdat het hogere inkomen doorwerkt over de periode waarin ze nog samen waren. Met de 10%-regeling kan dit grotendeels opgelost worden.

Sociaal raadslieden gaven aan dat de 10%- regeling relatief onbekend is. Toeslagen vermeldt deze regeling overigens wel op de website. Bij de evaluatie van de Awir werd aangegeven dat deze regeling doeltreffend lijkt. Sociaal raadslieden geven echter bij ons aan dat mensen nog steeds hinder ondervinden van terugvorderingen als gevolg van gestegen inkomens van ex-partners.

**Inspectie belastingen,  
toeslagen en douane**

**Ons kenmerk**  
2023-0000038728

### 3. Bijstand/aanvullende bijstand

Echtparen die aanvullende bijstand op ander inkomen ontvangen, lopen het risico minder toeslagen te krijgen dan echtparen die uitsluitend bijstand ontvangen. De oorzaak is de afbouw van de *algemene heffingskorting minstverdienende partner* voor partners geboren na 1962. Deze afbouw leidt ertoe dat echtparen vaker een beroep moeten doen op bijstand om aan het sociaal minimum te komen. Wanneer de algemene heffingskorting al is aangevraagd door beide partners, moet over de aanvullende bijstand volledig belasting worden afgedragen. Een hoger bruto-inkomen waarover belastingen moeten worden afgedragen, leidt tot een hogere berekening van het toetsingsinkomen. Met als gevolg dat het recht op toeslagen vermindert. Mensen worden dan gekort op toeslagen die zij ontvangen of de toeslagen worden teruggevorderd, waardoor mensen onder het sociaal minimum dreigen te komen. Volgens de rechter moet de gemeente dit verschil uit de bijstand betalen. Het probleem is dat mensen die hiermee te maken krijgen dit niet weten en er pas een oplossing komt wanneer zij toevallig aankloppen bij sociaal raadslieden. Op papier is het probleem opgelost, maar in de praktijk lopen burgers hier nog steeds tegen aan. Op zijn minst is er de opdracht aan gemeenten en uitvoeringsdiensten om de informatievoorziening hierin te verbeteren.

#### *Tot slot*

Ik wil benadrukken hoe indrukwekkend het is om een bezoek te brengen aan sociaal raadslieden in het hele land. Het is hartverwarmend om te zien met welke passie en toewijding zij zich iedere dag inzetten om mensen te helpen die in de problemen zijn gekomen met de overheid. Zij leveren een waardevolle bijdrage aan het oplossen van de problemen die mensen ervaren. Het zou goed zijn om bij de discussie over fiscale rechtshulp lokale hulpverlening zoals de sociaal raadslieden te betrekken. Hun positie kan worden versterkt en verbeterd.

Nog indrukwekkender is de ontreddering die ik zag bij mensen aan tafel bij sociaal raadslieden. Juist daar beseft je het verschil tussen de leefwereld van mensen en de complexe stelsels van fiscaliteit en toeslagen uit de systeemwereld van de overheid. Dan zie je ook welke knelpunten er zijn in wetgeving en uitvoering. Dit geeft aan dat het noodzakelijk is om aan vereenvoudiging te blijven werken.

Wij horen graag van bewindslieden en uitvoeringsdiensten hoe zij werk maken van het aanpakken van deze knelpunten en gaan vanzelfsprekend graag hierover met hen in gesprek.

Hoogachtend,

Bart Snels

Inspecteur-generaal