

31066 Belastingdienst

Nr. 1443 Brief van de staatssecretaris van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2024

De missie van Dienst Toeslagen is om vitale voorzieningen als huur, zorgverzekering, kinderopvang en zorg voor de kinderen betaalbaar te maken voor iedereen. Het is de kerntaak van Dienst Toeslagen om te zorgen voor een tijdige en juiste uitbetaling van toeslagen.

Het huidige toeslagenstelsel werkt voor veel mensen goed, maar kent ook problemen. Toeslaggerechtigden hebben te maken met een stelsel dat werkt op basis van voorschotten en jaarrecht. Kleine wijzigingen kunnen daardoor (grote) gevolgen hebben voor het toelagerecht, waarbij de kans bestaat dat achteraf moet worden terugbetaald. Er kan veel veranderen in een mensenleven, zoals een verandering van het inkomen of levensgebeurtenissen die impact kunnen hebben op het recht op en de hoogte van de toelag. Dit maakt dat voor een deel van de doelgroep het stelsel wordt ervaren als te complex. Het kabinet acht het noodzakelijk om langs diverse sporen verbeteringen in het stelsel aan te brengen.

Op lange termijn streeft het kabinet naar hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel.¹ Op middellange termijn zet dit kabinet stappen naar onder meer een nieuwe vormgeving van het kinderopvangstelsel, met directe financiering. Maar het is ook nodig om op korte termijn maatregelen te nemen. Dit doen we in beleid en in de uitvoering. Het is mijn ambitie terugvorderingen significant terug te dringen in aantal en in hoogte. Over de toelagjaren 2020-2021 kregen toelaggerechtigden te maken met ca. 537.000 hoge terugvorderingen.² Er is bekend dat deze terugvorderingen kunnen leiden tot betaalproblemen en dat moet worden voorkomen.

Daarom heeft het kabinet in het Regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36471, nr. 96) een aantal concrete maatregelen aangekondigd om het stelsel op korte termijn te verbeteren. Om schrijnende gevallen te beperken, wil het kabinet niet langer met terugwerkende kracht toeslagen aanpassen als gevolg van

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 32140, nr. 211

² We spreken van een hoge terugvordering wanneer 500 euro of meer moet worden terugbetaald, of bij kinderopvangtoelag 1000 euro of meer (Stand van de uitvoering 2023, p. 10 & 11.)

bepaalde besluiten van andere overheidsorganisaties, zoals aanpassing van de verblijfsstatus. Verder wil het kabinet dat mensen met een partner die noodgedwongen afwezig is vanwege detentie, vermissing of een vluchtsituatie het recht op toeslagen krijgen als een alleenstaande. Dit zijn belangrijke maatregelen die bijdragen aan het verminderen van terugvorderingen. Daarnaast wil ik verder kijken naar mogelijke andere verbeteringen en vereenvoudigingsmogelijkheden die ten goede komen aan burgers.

Door middel van het programma *Werken in de actualiteit* wordt de komende tijd gewerkt om terugvorderingen terug te dringen. De ambitie is om te komen tot significant minder terugvorderingen zodat de toekenningszekerheid voor burgers wordt vergroot. De eerste stappen zijn hiervoor reeds gezet en worden in deze brief verder toegelicht. Tegelijkertijd is helder dat er meer nodig is voor het daadwerkelijk fors terugdringen van de circa half miljoen hoge terugvorderingen waar burgers jaarlijks mee worden geconfronteerd. Daarom wordt de komende tijd onderzocht of en welke aanvullende voorstellen mogelijk zijn om de ambitie van meer toekenningszekerheid te verwezenlijken.

Randvoorwaardelijk voor het terugdringen van hoge terugvorderingen is dat Dienst Toeslagen beschikt over kwalitatieve en actuele contra-informatie om in de voorschotfase het recht en de hoogte van de toeslag(en) correct te bepalen en het juiste bedrag aan de burger uit te betalen. De bedoeling is om de nadelen van het huidige stelsel te verzachten. Hoge terugvorderingen zijn vaak het gevolg van significante afwijkingen in feitelijke gegevens over bijvoorbeeld inkomen, (aantal) opvanguren of objectregistraties. Het verbeteren van de kwaliteit van deze gegevens is dan ook politieke prioriteit. Door deze feitelijke gegevens zo vroeg mogelijk in het toeslagjaar betrouwbaar vast te stellen, kunnen hoge terugvorderingen worden voorkomen. In het bijzonder zijn verbeteringen nodig in de kwaliteit van kinderopvanggegevens die noodzakelijk is voor een betere toekenning van de kinderopvangtoeslag. Aangezien wijzigingen in het inkomen de grootste oorzaak zijn van terugvorderingen wordt een verkenning gestart naar een verbeterde registratie van inkomens.

Daarnaast wordt de toekenningszekerheid vergoot door burgers te wijzen op de noodzaak en hun verantwoordelijkheid voor het tijdig doorgeven van wijzigingen. Dit doet Dienst Toeslagen onder andere door brede communicatiecampagnes als 'Check, Pas aan en door'

en door te werken aan een meer doelgroepgerichte benadering. Het blijft in het huidige stelsel met een voorschotsystematiek van belang dat een burger alert blijft op het doorgeven van wijzigingen, omdat bijvoorbeeld ook in het resterende deel van het jaar de persoonlijke situatie nog dusdanig kan wijzigen dat ook het recht op de toeslag wijzigt.

Met deze brief informeer ik u over een aantal concrete verbeteringen van dienstverlenende aard die de afgelopen periode in gang zijn gezet om het aantal hoge terugvorderingen te verminderen.

Verhoogde inkomensindexering in de jaarovergang

Jaarlijks lopen toeslagaanvragen van burgers automatisch door in het volgende toeslagjaar. Bij deze jaarovergang is het belangrijk dat de gegevens van burgers worden geactualiseerd. De meeste burgers krijgen namelijk jaarlijks een hoger inkomen. Veel burgers geven een te verwachte stijging van het inkomen echter niet door, waardoor in het komende jaar terugvorderingen kunnen ontstaan. Daarom worden ieder jaar bij de jaarovergang de inkomens van toeslagaanvragers geïndexeerd conform de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon. Dienst Toeslagen constateert echter dat deze ontwikkeling in veel situaties achterblijft bij de werkelijke ontwikkeling van de huishoudinkomens van toeslaggerechtigden.

Voor de voorlopige toekenning van toeslagjaar 2025 zal Dienst Toeslagen de inkomens met 3% extra indexeren. Hierdoor wordt gemiddeld met hogere inkomens gerekend, waardoor een lager voorschot wordt uitgekeerd dan zonder deze extra indexering het geval zou zijn. Als gevolg hiervan krijgen burgers een lagere terugvordering of een nabetaling in plaats van een terugvordering. Dienst Toeslagen onderzoekt vervolgens ook de mogelijkheid om de indexering in de toekomst nog beter te laten aansluiten bij verschillende inkomensgroepen. Omdat gegevens gedurende het toeslagjaar per definitie onzeker zijn, behouden aanvragers altijd de mogelijkheid om hun gegevens te wijzigen zodat hun voorschotbeschikking wordt aangepast. Het blijft belangrijk dat zij hier alert op zijn als zich wijzigingen voordoen. Ook bij de jaarovergang worden burgers daarom met de campagne 'Check, Pas aan en door' gewezen op het belang van het doorgeven van de juiste gegevens.

Pilot muteren

Om verschillende redenen lukt het burgers niet altijd om juiste gegevens tijdig door te geven. Specifiek binnen de kinderopvangtoeslag ontstaan de meest hoge terugvorderingen doordat ouders voor te veel aangevraagde opvanguren toeslag ontvangen. Daarom zijn sinds 2022 kinderopvangorganisaties verplicht maandelijks gegevens te leveren aan Dienst Toeslagen over het aantal genoten opvanguren. Op basis van de gegevens van kinderopvangorganisaties en inkomensgegevens van burgers, signaleert Dienst Toeslagen eerder afwijkingen en attendeert burgers hierop. We zien echter dat niet iedere burger naar aanleiding van deze attentie daadwerkelijk de gegevens in de aanvraag wijzigt. Om deze burgers toch ondersteuning te bieden in het voorkomen van een hoge terugvordering, heeft Dienst Toeslagen een pilot uitgevoerd om in deze gevallen zelf de gegevens van de burger te wijzigen.

Via de “Update stand van zakenbrief Dienst Toeslagen” van 12 april 2024 is uw Kamer ingelicht over deze ‘pilot muteren’.³ Afgelopen september zijn hier enkele Kamervragen over beantwoord.⁴ In de pilot muteren past Dienst Toeslagen ambtshalve inkomens- of kinderopvanggegevens aan als uit beschikbare gegevens blijkt dat een te hoog voorschot wordt uitgekeerd én de burger niet reageert op het een verzoek de gegevens aan te passen. Zo voorkomen we dat een te hoog voorschot langer doorloopt en achteraf verrekend moet worden. Hoge terugvorderingen worden zo voorkomen of beperkt. In totaal hebben ruim 12.000 burgers een brief ontvangen met een aankondiging tot de ambtshalve wijziging. Circa 2.500 burgers hebben daarna zelf hun gegevens nog aangepast of aangegeven van de wijziging door Dienst Toeslagen af te willen zien. Uiteindelijk heeft Dienst Toeslagen in september bij bijna 10.000 burgers het voorschot ambtshalve aangepast. Er wordt een effectmeting gedaan en de pilot wordt geëvalueerd. Ik verwacht de resultaten hiervan begin 2025 met uw Kamer te kunnen delen.

Gebruik vermogensgegevens in de jaarovergang

³ Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1372.

⁴ Aangangsel Handelingen 2023/24, nr. 2484 (Antwoorden op vragen van het lid Dijk over het bericht ‘Dienst Toeslagen gaat zélf toeslagen verlagen bij foute aanvraag bij burgers die niet reageren op belletjes’).

Voor de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget geldt een vermogensgrens.⁵ Huishoudens met een vermogen boven deze grens, hebben geen recht op deze toeslagen. Dit zorgt jaarlijks voor hoge terugvorderingen, omdat het vermogen pas bij de definitieve toekenning wordt vastgesteld aan de hand van de aangifte inkomensbelasting in het jaar volgend op het jaar waarop de toeslag betrekking heeft. Er is dan al een heel jaar aan voorschotten verstrekt. Voor de voorlopige toekenning van toeslagjaar 2025 neemt Dienst Toeslagen bij de jaarovergang het meest recente vermogensgegeven in de aanvraag op als dit vermogen boven de € 200.000 ligt én er in het jaar ervoor ook een vermogen bekend was bij Dienst Toeslagen⁶. Uit analyse blijkt namelijk een hoog vermogen in aansluitende jaren een goede voorspeller van vermogen in de toekomst is. Voor deze huishoudens wordt het voorschot op basis van het te hoge vermogen berekend op € 0. Zo wordt voorkomen dat mogelijk een onterecht voorschot wordt uitgekeerd en een hoge terugvordering ontstaat. Naar verwachting registreert Dienst Toeslagen met deze actie voor circa 7.500 burgers een vermogen in de aanvraag. De aanvraag wordt niet stopgezet en de aanvrager behoudt de mogelijkheid om het vermogensgegeven zelf te wijzigen. Op die manier kan de aanvrager toch een voorschot ontvangen als bijvoorbeeld in werkelijkheid het vermogen voor de jaarovergang sterk is gedaald. Overigens gebruikt Dienst Toeslagen bij de definitieve toekenning uiteindelijk het vastgestelde vermogensgegeven door de Belastingdienst en wordt de toeslag nabetaald als blijkt dat het vermogen toch binnen de vermogensgrens valt.

Voorzichtig voorschot

Momenteel verken ik de mogelijkheid om burgers de keuze te geven een iets lager voorschot te ontvangen. Hierdoor kunnen burgers het risico op een terugvordering beperken of kan terugvordering in zijn geheel worden voorkomen. Uit onderzoek blijkt dat burgers liever eerst te weinig ontvangen met een nabetaaling als gevolg, dan risico lopen om te worden geconfronteerd met een hoge terugvordering. Met de mogelijkheid

⁵ In 2024 voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget €140.213 voor één- en €177.301 voor tweepersoonshuishoudens. Voor de huurtoeslag €36.952 voor één- en €73.904 voor meerpersoonshuishoudens.

⁶ Dienst Toeslagen ontvangt jaarlijks van alle aanvragers het vermogensgegeven van de Belastingdienst boven de vermogensgrens in de huurtoeslag / de oude box 3-grens.

om een lager voorschot te ontvangen, krijgen burgers meer grip op het risico dat zij lopen met betrekking tot het eventueel terugbetalen van een voorschot. Naar verwachting zal de optie van een zogenaamd “voorzichtig voorschot” voor specifieke groepen burgers leiden tot een lagere terugvordering of een kleine nabetaling, bijvoorbeeld omdat het inkomen fluctueert en zij (nog) niet goed in staat zijn hun inkomen in te schatten of die als gevolg van een terugvordering in het verleden huiverig zijn om toeslagen aan te vragen. Bij de definitieve toekenning ontvangen deze burgers altijd de volledige toeslag waar zij recht op hebben. Het is daarbij wel de vraag hoe laag het voorschot moet zijn om hoge terugvorderingen significant terug te dringen en hoe kan worden voorkomen dat burgers als gevolg van een lager voorschot niet kunnen voorzien in hun maandelijkse lasten. De komende periode wordt onderzocht hoe de optie van een voorzichtig voorschot kan worden vormgegeven. Ik zal uw Kamer nader informeren als meer informatie beschikbaar is.

Met bovengenoemde verbeteringen worden belangrijke stappen gezet om het aantal hoge terugvorderingen terug te dringen. Ik ga hier de komende kabinetsperiode mee verder. Daarbij span ik mij op de korte termijn in voor het zoveel mogelijk oplossen van de problemen van het huidige toeslagenstelsel en werk ik parallel aan het voorbereiden van de hervorming van het toeslagenstelsel.

De staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen