

Vergaderjaar 2020–2021

31 066

Belastingdienst

Nr. 706

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2020

Op dit moment wordt er gewerkt aan een nieuw toeslagenstelsel. Zowel het ontwerp als de implementatie van een nieuw toeslagenstelsel kosten tijd, maar hebben zeer hoge prioriteit. In de tussentijd is het huidige toeslagenstelsel nog van toepassing, dat in individuele gevallen erg naar kan uitpakken. Zo kan het zijn dat door een toepassing van de regels het recht op toeslag voor een burger onbedoeld vervalt, terwijl het wel wenselijk is dat diegene ondersteuning door een toeslag ontvangt. Door de Belastingdienst is eerder een intern werkdocument opgesteld waarin een inventarisatie is gemaakt met mogelijke voorbeelden van een dergelijke casus.¹ Op 2 juli 2020 is door uw Kamer een motie van de heer Omtzigt en de heer Van Weyenberg aangenomen.² Hierin is het kabinet verzocht om deze lijst met schrijnende gevallen door te lopen en waar mogelijk met oplossingen te komen. Ik wil uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met deze brief op de hoogte stellen van de maatregelen die zijn genomen om zoveel mogelijk een oplossing te kunnen bieden voor schrijnende situaties als gevolg van het huidige stelsel. Dit zal ik doen door een toelichting te geven op de relevante maatregelen uit het wetsvoorstel Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen en de nota van wijziging hierop (hierna: het wetsvoorstel). Daarnaast wil ik ingaan op eerder genomen maatregelen om zo snel en zo goed mogelijk een oplossing te bieden voor schrijnende situaties. Daar waar mogelijk, is gezocht naar oplossingen binnen het huidige wettelijke stelsel en verbetering van de communicatie hierover. Het huidige stelsel biedt echter niet voor alle (denkbare) gevallen een oplossing. Daarvoor is een stelselwijziging de aangewezen weg.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 574.

² Kamerstuk 31 066, nr. 670.

1. Reeds genomen maatregelen:

Hardheidsclausule

Op 1 juli 2020 is het spoedwetsvoorstel Wet hardheidsaanpassing Awir aangenomen.³ Met de invoering van deze wet is de bestaande hardheidsclausule in de Algemene wet inzake inkomensafhankelijke regelingen (Awir) uitgebreid waardoor het mogelijk is om via beleidsregels tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard waarin de toepassing van wet- en regelgeving op het gebied van toeslagen in de toekomst zou kunnen leiden. Het gaat daarbij om situaties die door de wetgever niet zijn voorzien en als deze wel zouden zijn voorzien, de wetgever anders had gehandeld. Een belanghebbende kan een beroep doen op deze hardheidsclausule. Is er sprake van een onvoorzien en onbedoeld gevolg dan kan via een beleidsregel een oplossing worden geboden.

Met de invoering van de Wet hardheidsaanpassing Awir, biedt de Awir tevens ruimte voor de Belastingdienst/Toeslagen om per situatie een belangenafweging te maken, bijvoorbeeld ingevolge het nieuwe artikel 13b Awir. Het afwegen van individuele belangen binnen de ruimte die de wet daarvoor laat leidt tot betere besluitvorming met meer maatwerk. De invoering van dit artikel is een van de stappen in het terugbrengen van de menselijke maat in het toeslagenstelsel waardoor maatwerk kan worden verbeterd en schrijnende situaties in de toekomst kunnen worden voorkomen.

Proportioneel vaststellen kinderopvangtoeslag en matigen van terugvorderingen

Ook zijn er, in lijn met de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 23 oktober 2019, reeds aanvullende maatregelen genomen in het Verzamelbesluit Toeslagen. Dit betreft de mogelijkheid om bij bijzondere omstandigheden de terugvordering te matigen en de mogelijkheid om de kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen. In het wetsvoorstel, onderdeel van het Belastingplanpakket 2021, wordt voorgesteld om deze reeds genomen maatregelen te codificeren in wetgeving. Met deze maatregelen en de voorgestelde wetswijzigingen is voor een aantal schrijnende gevallen met betrekking tot onder meer de kinderopvangtoeslag een oplossing geboden.

Huurtoeslag

Om een aantal schrijnende gevallen bij de huurtoeslag op te lossen en te voorkomen in de toekomst, zijn enkele beleidsmaatregelen getroffen. Zo is de mogelijkheid voor de burger om zich te beroepen op uitzonderingen, voorheen mogelijk tot uiterlijk 6 weken na de datum van definitieve toekenning, verruimd naar uiterlijk 5 jaar na afloop van het berekeningsjaar. Het beroepen op een uitzondering is mogelijk in bijzondere situaties, zoals wanneer sprake is van een verzorgingsbehoefte bij de huurder, diens partner of een medebewoner. Ook kunnen in bepaalde bijzondere situaties bepaalde inkomensbestanddelen buiten beschouwing worden gelaten bij het bepalen van het toetsingsinkomen en de bijbehorende huurtoeslag.⁴ Deze verruiming is geregeld in een beleidsbesluit, geldend vanaf 23 april 2020, en wordt structureel geregeld in een algemene maatregel van bestuur die nu in voorbereiding is.

³ Wet van 1 juli 2020, Stb. 2020, nr. 227.

⁴ Reeds bestaande uitzonderingsmogelijkheden staan genoemd in artikel 2, eerste lid, artikel 2a, eerste lid en artikel 2b, eerste lid, Besluit op de huurtoeslag.

Ook het beleid omtrent het «verworven recht» voor de huurtoeslag is naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State aangepast.⁵ Uw Kamer is op 10 juni 2020 over deze aanpassing per brief geïnformeerd.⁶

Kindgebonden budget

Er is reeds een oplossing doorgevoerd die voorkomt dat er een alleenstaande ouder-kop (hierna: ALO-kop) wordt verstrekt aan gehuwden waarvan één van de partners nog niet in de Nederlandse basisregistraties is opgenomen. Een ALO-kop is een extra bedrag bovenop het kindgebonden budget. Sinds 2019 kunnen statushouders na het doen van hun aanvraag bij de Belastingdienst/Toeslagen (schriftelijk of telefonisch) aangeven dat zij een partner hebben die nog niet bekend is in de Nederlandse basisregistraties. De ALO-kop wordt dan niet uitbetaald, waardoor hoge terugvorderingen worden voorkomen. Voor de situaties waarin de ALO-kop reeds is uitbetaald en teruggevorderd moest worden, bestaat er voor de burger de mogelijkheid tot het aanvragen van een persoonlijke betalingsregeling. Een betalingsregeling kan door elke burger die met een terugvordering wordt geconfronteerd, worden aangevraagd en is niet uniek voor deze situatie. Daardoor hoeft in sommige gevallen, afhankelijk van de betalingscapaciteit, een beperkt deel van de ALO-kop terugbetaald te worden.

De kinderombudsman heeft aandacht gevraagd voor de problematiek rond gezinnen waarvan één van de partners geen verblijfsrecht heeft, waardoor als gevolg van het koppelingsbeginsel de rechtmatig verblijvende partner geen aanspraak kan maken op toeslagen.⁷ Ten aanzien van dit onderwerp is een interdepartementale werkgroep opgericht (J&V, BZK, SZW, VWS en FIN). Deze werkgroep buigt zich over de casuïstiek die de Kinderombudsman heeft aangekaart. De Kamer zal hier nader over worden geïnformeerd.

De afgelopen maanden is door vrouwenopvangorganisatie Moviera, de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst/Toeslagen in opdracht van het Ministerie van VWS een pilot uitgevoerd die gericht was op versneld toekennen van kinderbijslag en kindgebonden budget aan vrouwen die met hun kind(eren) in de vrouwenopvang terechtkomen. Op dit moment wordt bezien hoe vervolg kan worden gegeven aan de pilot, en zo ja hoe de uitkomsten kunnen leiden tot afspraken over een structurele werkwijze.

2. Maatregelen in het Wetsvoorstel verbetering uitvoerbaarheid toeslagen:

In het wetsvoorstel worden verbeteringen in de Awir voorgesteld die op korte termijn een aantal schrijnende gevallen beogen op te lossen. Het interne werkdocument van de Belastingdienst/Toeslagen, «Cases en schrijnende gevallen», is bij het maken van dit wetsvoorstel ook in ogenschouw genomen.

Partnerbegrip

De afgelopen jaren is gebleken dat objectieve criteria van het partnerbegrip en een strikte toepassing daarvan, kunnen leiden tot problemen bij burgers. Om dit te verhelpen, worden in het wetsvoorstel enkele maatregelen voorgesteld:

⁵ ABRvS 24 juli 2019, nr. 201809337/1/A2, ECLI:NL:RVS:2019:2415.

⁶ Kamerstuk 27 926, nr. 323.

⁷ Rapport kinderombudsman, «Nederlandse kinderen ontkoppeld», 8 december 2017.

- 1) De uitzondering op het toeslagpartnerbegrip voor zakelijke huur is ook van toepassing in situaties waarin twee personen beiden met een derde een zakelijke huurovereenkomst hebben.⁸ Ingeval één van beide partners niet huurt van de andere partner, maar beide partners van een (en dezelfde) derde huren, kan nu ook een beroep op de uitzondering worden gedaan.
- 2) Knip in het toeslagjaar: toeslagpartnerschap wordt niet meer met terugwerkende kracht naar het begin van het berekeningsjaar in aanmerking genomen, maar per de eerste van de maand volgend op een relevante gebeurtenis (zoals een huwelijk, aanschaf van een huis of het krijgen van een kind). Hiermee wordt voorkomen dat door het ontstaan van een toeslagpartnerschap gedurende een jaar toeslag over de voorgaande maanden in datzelfde jaar moet worden terugbetaald.
- 3) Uitbreiding van de reeds bestaande uitzonderingsmogelijkheid voor ongehuwden waarvan de partner in een verpleeg- of verzorgingshuis zit om niet als toeslagpartner aangemerkt te worden. Met een maatregel in dit wetsvoorstel wordt deze uitzondering ook mogelijk voor gehuwden.

Verzekerdheid partner zorgtoeslag

Daarnaast bevat het wetsvoorstel ook een maatregel die de problematiek rondom onverzekerde partners oplost. Ingevolge de voorgestelde maatregel worden er niet langer eisen gesteld aan de verzekerdheid van de partner. Tot nu toe leidde die eis ertoe dat in geval van onrecht onverzekerd zijn van een partner, allebei de partners geen zorgtoeslag ontvingen. Door de wijziging worden terugvorderingen van zorgtoeslag voorkomen die samenhangen met iets waarop de zorgtoeslaggerechtigde geen invloed heeft (namelijk het verzekerd-zijn van diens partner).

Kinderopvangtoeslag ook voor gehuwden met een gedetineerde partner

Het partnerbegrip voor de inkomensafhankelijke regelingen wordt zoveel mogelijk op basis van objectieve criteria vastgesteld. Gebleken is dat deze eis voor bepaalde groepen partners met een minderjarig kind nadelig uit kan pakken, zoals bij ouders waarvan één van de partners in een penitentiaire inrichting verblijft en de achterblijvende ouder moeite heeft met het combineren van arbeid en zorgtaken. Deze gevolgen, zoals ook naar voren gebracht door de Nationale ombudsman en de Sociale raadslieden⁹, zijn onwenselijk. Daarom wordt in de nota van wijziging op het wetsvoorstel een maatregel voorgesteld die voorziet in een oplossing voor deze situaties. Deze maatregel behelst een uitzondering op de arbeidseis met betrekking tot gedetineerden die zijn veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan een jaar. Hiermee wordt een oplossing geboden voor de situatie waarbij een van de twee ouders langere tijd gedetineerd is en daardoor het recht op kinderopvangtoeslag vervalt.

⁸ Dit betreft een codificatie van ABRvS 20 februari 2019, nr. 201705540/1/A2, ECLI:NL:RVS:2019:494.

⁹ Brief van de Nationale ombudsman aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 februari 2020, kenmerk 201910874 en het Rapport «Toeslagpartners tegen wil en dank. Financiële stress door te strakke regels van de Belastingdienst» van 1 april 2019 van de Sociale raadslieden (Sociaal Werk Nederland).

Kinderopvangtoeslag voor huishoudens met partner met permanente Wlz-indicatie

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal op korte termijn een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer sturen waarin wordt geregeld dat huishoudens waarin de ene ouder werkt en de andere ouder een permanente Wlz-indicatie heeft, ook recht op kinderopvangtoeslag krijgen. In de huidige situatie kunnen ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag en om een sociale of medische reden (tijdelijk) niet voor hun kinderen kunnen zorgen, bij de gemeente terecht voor een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Dit omdat één van de ouders in dit gezin geen arbeid kan verrichten of een traject daartoe volgt. De gezinnen waarin één ouder een Wlz-indicatie heeft, zitten in een moeilijke positie omdat de ouders met een permanente Wlz-indicatie niet (makkelijk) voor hun kinderen kunnen zorgen. Een van de ouders heeft immers zelf continu en blijvend zorg nodig. Om werken voor de andere ouder beter mogelijk en financieel lonender te maken wordt voorgesteld om de bovengenoemde groep recht te geven op kinderopvangtoeslag.

Terugbrengen van de menselijke maat en verbeteren praktische rechtsbescherming

Naast de aanpassingen van het partnerbegrip bevat het wetsvoorstel meerdere maatregelen om de praktische rechtsbescherming van burgers te vergroten en de menselijke maat in het toeslagenstelsel te verbeteren. Hiermee kan worden voorkomen dat toeslagen ten onrechte volledig worden stopgezet en wordt bezwaar en beroep zoveel mogelijk voorkomen.

Zo wordt een wijziging voorgesteld waarmee het aanmaningsproces, ingeval de burger niet aan zijn informatieverplichting voldoet, zorgvuldiger wordt vormgegeven. In lijn hiermee wordt ook een wijziging voorgesteld waardoor de Belastingdienst/Toeslagen burgers vóór het vaststellen van een beschikking de gelegenheid moet bieden tot het geven van hun zienswijze, indien die beschikking nadelige gevolgen heeft die mogelijk onevenredig zijn in verhouding tot het doel van die beschikking. Daarnaast bevat het wetsvoorstel twee maatregelen waarmee de mogelijkheid om informatie te verkrijgen van derden wordt uitgebreid. Dit verlaagt de administratieve druk op de burger, nu ook op andere manieren informatie kan worden verkregen die relevant is voor de vaststelling van (de hoogte van) een toeslag.

Voorgaande maatregelen biedt de Belastingdienst/Toeslagen de mogelijkheid om relevante feiten en omstandigheden in beeld te krijgen die nodig zijn voor een zorgvuldige belangenafweging en betere besluitvorming. Dit is een belangrijk onderdeel in het terugbrengen van de menselijke maat. In de praktijk betekenen deze voorgestelde wijzigingen bijvoorbeeld extra contactmomenten tussen de Belastingdienst/Toeslagen en de burger, alvorens verdere besluiten zoals terugvorderen worden genomen. De Belastingdienst/Toeslagen moet meer checks en balances doorlopen voordat een toeslag kan worden gestopt of een boete kan worden opgelegd. Deze voorgestelde waarborgen sluiten aan bij de gewenste zorgvuldige en proactieve houding van de Belastingdienst/Toeslagen.

Voorlichting en communicatie door de Belastingdienst

Om de onzekerheid en onvoorspelbaarheid van het huidige toeslagensysteem voor de burger te verminderen, is goede voorlichting en duidelijke communicatie erg belangrijk. Een proactieve houding van de

Belastingdienst/Toeslagen kan hoge terugvorderingen voorkomen. De voorgestelde wetswijzigingen bieden meer mogelijkheden voor de Belastingdienst/Toeslagen om deze rol te vervullen. Daarnaast is begin september een corporate campagne gestart bij de Belastingdienst/Toeslagen om de voorlichting richting burgers te verbeteren. Een onderdeel van deze campagne is de kinderopvangtoeslagcampagne, waarin ouders worden gestimuleerd om veranderingen in inkomen en opvanguren tijdig door te geven via mijntoeslagen.nl of via de kinderopvangtoeslag-app. Dit om vervelende financiële verrassingen achteraf te voorkomen. Daarvoor zijn verschillende middelen ontwikkeld, zoals een online commercial, radiocommercials, en een toolkit voor kinderopvangorganisaties.

3. Nader onderzoek nodig

Er is het afgelopen jaar veel inzet geweest om het aantal schrijnende situaties als gevolg van het toeslagenstelsel te verminderen. Van het werkdocument met voorbeeldsituaties dat vorig jaar naar de Kamer is gegaan is in veel gevallen een oplossing gevonden (zie ook de bijlage)¹⁰. Tegelijkertijd zijn er binnen het huidige stelsel beperkingen aan de mate waarin schrijnende situaties kunnen worden voorkomen, onder meer doordat de vormgeving en uitvoering van het stelsel niet goed altijd aansluiten bij het denk- en doenvermogen van burgers. Het kabinet heeft naar aanleiding van het IBO Toeslagen geconcludeerd dat het huidige stelsel voor een te grote groep mensen niet goed werkt. Om die reden onderzoekt het kabinet opties voor een alternatief toeslagenstelsel. De tussenrapportage Beleidsopties voor een alternatief toeslagenstelsel gaat verder in op de wijze waarop het stelsel op de middellange termijn kan worden aangepast.¹¹ Dat neemt niet weg dat het kabinet blijft kijken of er oplossingen mogelijk zijn voor schrijnende situaties in het huidige stelsel. Waar nodig zal hier nader onderzoek naar worden gedaan.

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹¹ Op 22 september 2020 naar de Kamer gestuurd, Kamerstuk 31 066, nr. 703.