

Bijlage 1. Mogelijke verbeteringen in het huidige stelsel per categorie

In de uitgewerkte fiches (van categorieën A en B, in bijlage 2) zijn de (groe) budgettaire gevolgen van de oplossingen beschreven, welke soms nog nader uitgewerkt moeten worden. Voor de individuele fiches zijn geen dekkingsvoorstellen opgenomen. Maatregelen kunnen binnen de toeslagen zelf gedekt worden of buiten het toeslagenstelsel. Voor een rijksbreed overzicht van ombuigingsopties verwijst dit kabinet naar de ombuigings- en intensiveringslijst van het ministerie van Financiën¹.

Er is geen indicatie opgenomen van de invoeringsdatum van maatregelen. Dit is afhankelijk van de uiteindelijke keuzes die een volgend kabinet maakt en beschikbare uitvoeringscapaciteit. Daar waar wetgeving nodig is, zal er rekening gehouden moeten worden met een langere invoeringstermijn.

A.) Geïdentificeerde knelpunten waarvoor de oplossing al in gang gezet is of die nog door dit demissionaire kabinet in gang gezet kunnen worden

Knelpunten in wet- en regelgeving

Op basis van de analyse in de werkgroep is gekomen tot een aantal knelpunten waarvoor oplossingen in wet- en regelgeving al in gang gezet zijn, of waarvoor de oplossing uitvoeringstechnisch weinig impact heeft waardoor invoering relatief snel mogelijk is. Bovendien hebben deze oplossingen vrijwel geen budgettaire consequenties. Het kabinet acht het van belang om deze maatregelen zo snel mogelijk door te voeren en daarbij niet te wachten op de uitkomst van de kabinetsformatie.

- *Er wordt nog te weinig gebruik gemaakt van mogelijkheid om kinderopvangtoeslag rechtstreeks uit te betalen aan kinderopvangorganisaties (fiche 1)*
In de huidige situatie kunnen kinderopvangorganisaties onder voorwaarden en met instemming van de ouders de toeslag rechtstreeks van de Belastingdienst/Toeslagen ontvangen. Dit is mogelijk indien de kinderopvangorganisatie een convenant met Belastingdienst/Toeslagen heeft afgesloten. De ouder hoeft dan alleen de eigen bijdrage aan de kinderopvangorganisatie te betalen en ontvangt geen groot bedrag meer op de eigen rekening, waarvan het risico bestaat dat dit geïncasseerd wordt en/of (noodgedwongen) voor andere doeleinden wordt gebruikt. Op dit moment wordt de werking en het effect van de convenantregeling geëvalueerd in het verbetertraject kinderopvangtoeslag. Bij een positieve uitkomst van de evaluatie kan de regeling prominenter onder de aandacht gebracht worden bij kinderopvangorganisaties en ouders. Ook kunnen er op basis van de evaluatie concrete aanpassingen doorgevoerd worden om de convenantregeling gebruiksvriendelijk te maken. Dit met als doel om het gebruik ervan te vergroten.
- *Huurtoeslag wordt stopgezet bij geboorte kind waarvoor niet tijdig een verblijfsvergunning wordt aangevraagd (fiche 2)*
In antwoorden op vragen van de leden Smeulders en Bromet (GroenLinks) heeft de minister van BZK, mede namens de staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane al aangegeven te willen komen tot een oplossing voor het verlies aan huurtoeslag als na geboorte van een kind bij statushouders niet tijdig voor dit kind een verblijfsvergunning wordt aangevraagd. Hiertoe is de mogelijkheid uitgewerkt van verhoging van de leeftijd waarop de verblijfsstatus van de medebewoner relevant is naar 18 jaar. Dit zal worden meegenomen in het pakket Belastingplan 2022.
- *Recht op huurtoeslag vervalt structureel bij overschrijding maximum huurgrens in jaar dat geen recht op huurtoeslag bestaat (fiche 3)*
In uitzonderingsgevallen heeft een huishouden met een huur boven de maximum huurgrens (€752) nog recht op huurtoeslag. Zo blijft er recht op huurtoeslag bestaan als in de maand

¹ Ombuigings- en intensiveringslijst 2021, Ministerie van Financiën, 2021, <https://www.rijksfinancien.nl/bestanden/ombuigings-en-intensiveringslijst/maart2021.pdf>

voor de huurgrensoverschrijding recht op huurtoeslag was. Er is dan sprake van een verworven recht. Het kan gebeuren dat de huurgrensoverschrijding plaatsvindt zonder dat in de maand voorafgaand aan de overschrijding sprake is van recht op huurtoeslag, bijvoorbeeld omdat juist in het jaar van de huurgrensoverschrijding sprake was van een te hoog inkomen of vermogen. Er ontstaat dan geen verworven recht. Indien het inkomen en vermogen weer voldoet aan de eisen voor huurtoeslag, bestaat geen recht op huurtoeslag vanwege een huur boven de maximumhuurgrens. Dit kan ondervangen worden door de wettelijke eis dat in de maand voorafgaand aan de huurgrensoverschrijding recht op huurtoeslag moest bestaan aan te passen, zodat een ruimere periode geldt. Dit zal worden meegenomen in het pakket Belastingplan 2022.

Strikte interpretatie van wet- en regelgeving in de uitvoering en verbetering in dienstverlening

Naast wet- en regelgeving die tot knelpunten en tot schrijnende situaties leidt kan strikte interpretatie van wet- en regelgeving in de uitvoering er ook voor zorgen dat burgers in de knel komen. Deze knelpunten kunnen worden weggenomen op het moment dat Belastingdienst/Toeslagen in de beoordeling en toekenning van de toeslag(en) meer ruimte neemt voor individuele belangenafweging. Dit kan door aanpassing van werkinstructies binnen de Belastingdienst/Toeslagen en de ruimte die het wettelijk kader biedt ook te benutten.

De Belastingdienst/Toeslagen is reeds voor dit traject begonnen aan een reeks maatregelen om de dienstverlening te verbeteren. Deze maatregelen zien onder meer op een vereenvoudiging voor de burger die het oneens is met een beslissing van de Belastingdienst/Toeslagen en op een verbetering van de omgang met de burger. Daarmee wordt beter aangesloten bij het doenvermogen van burgers. Deze maatregelen zullen opgenomen worden in het Besluit bestuursrecht Toeslagen.

- *Onduidelijkheid bij geschil over toetsingsinkomen of er bezwaar gemaakt moet worden of er een verzoek ingediend moet worden bij de inspecteur*
Het recht en de hoogte van de toeslagen is afhankelijk van het toetsingsinkomen van de burger. Dit toetsingsinkomen is afhankelijk van het verzamelinkomen dat de inspecteur van de Belastingdienst (inspecteur) vaststelt. Bij een geschil over het toetsingsinkomen is de inspecteur dus alleen bevoegd om het verzamelinkomen (en dus het toetsingsinkomen) aan te passen. Het is voor burgers niet altijd duidelijk dat zij bij een geschil over het toetsingsinkomen bezwaar moeten maken of een verzoek moeten indienen bij de inspecteur. Bij een dergelijk geschil wordt sinds kort het bezwaar of het verzoek inmiddels doorgezonden naar de inspecteur (de zogeheten doorzendplicht). Voor burgers is dit een aanzienlijke vereenvoudiging, aangezien zij niet nogmaals een bezwaar of een verzoek om herziening hoeven in te dienen bij de inspecteur tegen hun vastgestelde verzamelinkomen in het geval zij bezwaar hebben gemaakt bij de Belastingdienst/Toeslagen.
- *Burger die bezwaar maakt wordt niet altijd gehoord*
Het is wettelijk verplicht dat Belastingdienst/Toeslagen burgers hoort, voordat er een besluit op het bezwaar wordt genomen. Van het horen kon worden afgezien indien als het bezwaar bijvoorbeeld als kennelijk ongegrond of kennelijk niet-ontvankelijk wordt bestempeld. Dit is onwenselijk gezien het belang dat de burger zijn verhaal kan doen, en ook dat we als overheid bereikbaar en transparant zijn. Bij de bezwaarbehandeling door Belastingdienst/Toeslagen is het inmiddels praktijk dat bezwaren slechts kennelijk ongegrond of kennelijk niet-ontvankelijk mogen worden verklaard als een collega heeft geaccordeerd dat dit terecht is (het vier-ogen-principe). Dit is een waarborg ten opzichte van de burger dat niet te snel van horen kan worden afgezien. Verder heeft Toeslagen het voornemen om iedereen die een bezwaar heeft ingediend te bellen om bijvoorbeeld onduidelijkheden in het bezwaar op te helderen of een besluit met een voor de indiener negatieve uitkomst toe te lichten. Dit wordt nu ook al vaak gedaan. Toeslagen werkt het voornemen om bij alle bezwaren te bellen met de indiener de komende tijd verder uit.

- *Bezwaar wordt niet inhoudelijk beoordeeld als deze te laat is ingediend*
Een bezwaar van een burger tegen een beschikking van de Belastingdienst/Toeslagen (bijvoorbeeld een definitieve berekening) dat te laat is ingediend, moet (behoudens uitzonderingen) niet-ontvankelijk verklaard worden. Het bezwaar wordt dan niet verder inhoudelijk beoordeeld. Ook dit is een onwenselijke uitwerking. De Belastingdienst/Toeslagen merkt het te laat ingediende bezwaarschrift inmiddels mede aan als een verzoek om herziening. Zo wordt voorkomen dat burgers nogmaals een verzoek bij de Belastingdienst/Toeslagen moeten indienen en dat onnodig toeslag wordt misgelopen.
- *Knellende herzieningstermijn*
Een toeslag kan in beginsel in het voordeel van de burger worden herzien tot vijf jaar na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de toeslag betrekking heeft. Deze termijn beoogt doelmatig recht te doen aan de balans tussen het bereiken van de juiste hoogte van de toeslag en rechtszekerheid richting de burger. Er is echter geconstateerd dat in bepaalde individuele situaties deze herzieningstermijn knelt. Dit betreft situaties waarbij het handhaven van de termijn van vijf jaar tot een individuele uitkomst leidt die zozeer op gespannen voet komt te staan met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dat er een oplossing moet worden geboden. Het is vanwege de hiervoor aangehaalde achtergronden voor de vijfjaarstermijn, en mede gelet op de uitvoerbaarheid, niet wenselijk om te komen tot een generieke aanpassing van de termijn. Het is wel mogelijk om te komen tot een individuele oplossing. In het Besluit fiscaal bestuursrecht is voor dergelijke situaties een verruiming opgenomen voor individuele situaties. Ik ben voornemens om in lijn met het Besluit fiscaal bestuursrecht in het Besluit bestuursrecht Toeslagen voor de Belastingdienst/Toeslagen de mogelijkheid op te nemen om in bijzondere situaties af te wijken van de vijfjaarstermijn. Dit betreft situaties waarin de Belastingdienst/Toeslagen verplicht is op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een langere termijn voor herziening te hanteren dan de vijfjaarstermijn. Dit heeft tot gevolg dat in deze situaties soelaas wordt geboden en recht wordt gedaan door voorbij te kunnen gaan aan de vijfjaarstermijn.
- *Onnodige procedures in hoger beroep*
De rechtsgang is voor burgers een belastend traject. Om onnodige procedures in hoger beroep te voorkomen zijn ten slotte 'checks and balances' ingebouwd. Voordat de Belastingdienst/Toeslagen een hoger beroep instelt wordt naar de zaak gekeken door het team *Monitoring hoger beroep*. Dit team opereert staat los van Belastingdienst/Toeslagen, maar valt onder DG Toeslagen en kijkt onafhankelijk en met een frisse blik naar de procedure. De rol van dit team zal worden vastgelegd in het Besluit bestuursrecht Toeslagen.

B.) Knelpunten waarvoor de oplossing op dit moment al is uitgewerkt

Toeslagoverstijgend

- *Onbedoelde partnerschappen door samenwonen met een ouder en kind (mantelzorg, tijdelijk inwonen) (fiche 4)*
Indien twee meerderjarigen op hetzelfde adres staan ingeschreven én ook een minderjarig kind van één van beide op het adres staat ingeschreven, worden de twee meerderjarigen aangemerkt als toeslagpartner (behalve als er sprake is van zakelijke onderhuur). Als gevolg hiervan kunnen burgers die volgens maatschappelijke begrip geen partner zijn wel beschouwd worden als toeslagpartner en dit kan een grote impact hebben op burgers. Een schrijnend gevolg hiervan kan zijn dat een alleenstaande moeder haar alleenstaande ouderkop bij het kindgebonden budget (ALO-kop) verliest omdat zij haar moeder in huis neemt in het kader van mantelzorg. Het voorstel is om dit type partnerschap te laten vervallen. Het laten vervallen van deze bepaling vergt een wetswijziging en lost dit knelpunt volledig op. Het vervallen van deze bepaling voorkomt namelijk al deze onbedoelde partnerschappen. Het betekent ook dat de oorspronkelijk beoogde doelgroep, samengestelde gezinnen, niet meer als toeslagpartner wordt beschouwd. Zij worden echter veelal later in de tijd op basis van andere criteria alsnog toeslagpartner. Denk aan: trouwen, een huis kopen of samen een kind krijgen. Deze maatregel

is goed uitvoerbaar en sluit aan bij de belevingswereld van burgers. De maatregel vergt echter wel wetswijziging en heeft een flink budgettair beslag van circa 135 miljoen per jaar.

- *Lage vermogensgrens in de huurtoeslag en verschillende hoogte vermogensgrens tussen toeslagen (fiche 5)*

Een aantal toeslagen kennen een harde vermogensgrens. Zodra het vermogen de grens overschrijdt verliest een huishouden de volledige toeslag. Binnen de zorgtoeslag en het kindgebonden budget liggen deze grenzen op respectievelijk €118.479 voor alleenstaanden en €149.819 voor twee persoonshuishoudens. Bij de huurtoeslag liggen deze grenzen een stuk lager op respectievelijk €31.340 bij eenpersoons- en €62.680 bij meerpersoonshuishoudens. Bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget hebben de huishoudens dus meer financiële ruimte (vermogen) om het verlies aan toeslag op te vangen bij overschrijding van de vermogensgrens dan bij de huurtoeslag.

Een optie is het harmoniseren van de vermogenstoets en voor elke toeslag de grens gelijk te trekken. Om dit budgettair neutraal te doen moet de grens voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget worden verlaagd naar € 45.000. Deze aanzienlijke verlaging zal leiden tot een toename van het aantal terugvorderingen. Ook zal dit mensen raken met een relatief laag vermogen, zodat de kans op betalingsproblemen worden vergroot.

Voor de huurtoeslag speelt aanvullend dat sinds dit jaar de vermogensgrens lager is dan het heffingsvrij vermogen in box 3 van de inkomstenbelasting. Het herstellen van de harmonisatie tussen de vermogensgrens in de huurtoeslag en het heffingsvrij vermogen in box 3 is wenselijk in het kader van transparantie en begrijpelijkheid voor de burger. Tevens voorkomt dit dat Belastingdienst/Toeslagen vermogen moet toetsen als er geen belasting in box 3 verschuldigd. Herstellen van de harmonisatie van de vermogensgrens in de HT zou een budgettair beslag hebben van €140 miljoen. Budgettair neutrale vormgeving is mogelijk als tegelijkertijd de vermogensgrenzen in de zorgtoeslag en kindgebonden budget worden verlaagd. Dit kan er evenwel toe leiden dat er huishoudens zijn die deze toeslagen verliezen.

In het IBO Toeslagen en de eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel is daarnaast de variant van een geleidelijke vermogenstoets opgenomen. Deze variant is hier niet uitgewerkt omdat deze zodanige uitvoeringsconsequenties heeft dat deze niet als quick fix is te duiden.

- *Bij intrekking verblijfsvergunning met terugwerkende kracht moeten ook toeslagen met terugwerkende kracht terugbetaald worden (fiche 6)*

Zoals eerder in deze brief verwoord, heeft de Kinderombudsman in 2017 een rapport geschreven over de gevolgen van het koppelingsbeginsel voor gezinnen met een partner zonder verblijfsstatus waarvan de kinderen wel een verblijfsrecht hebben. Het gezin heeft dan geen recht op toeslagen. Het koppelingsbeginsel leidt er ook toe dat het recht op toeslag wordt herzien als de verblijfsvergunning van de aanvrager, toeslagpartner of medebewoner met terugwerkende kracht wordt ingetrokken. Momenteel wordt de toeslag herzien tot aan de datum waarop niet meer aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning wordt voldaan, zoals wordt vermeld in de beschikking van de IND. Dat moment kan meerdere jaren voor de intrekking zelf liggen, waardoor er ook over meerdere jaren toeslag moet worden terugbetaald. Voorgesteld wordt om in plaats daarvan aan te sluiten bij het moment waarop de verblijfsvergunning zelf wordt ingetrokken. Dit voorkomt eventuele hoge terugvordering van toeslagen over het verleden. Voor deze aanpassing is een wetswijziging vereist. Een eerste inschatting van de kosten van deze aanpassing bedraagt circa €4 miljoen per jaar.

Toeslagspecifiek

- *Geen recht op huurtoeslag boven de maximum huurgrens (fiche 7)*
Op dit moment heeft een huishouden als men een huur heeft boven de maximum huurgrens (€752) geen recht op huurtoeslag. Hierop zijn wel enkele uitzonderingen. Zo behoudt men wel recht op huurtoeslag bij huurgrensoverschrijding als men al huurtoeslag heeft (zogenaamd verworven recht), en is er een uitzondering voor bijvoorbeeld grote gezinnen (tenminste 8 personen) en als voorzieningen zijn aangebracht in en rond de woning, die noodzakelijk zijn in verband met een handicap van de huurder, van diens partner of van een medebewoner. Het vervallen van de huurgrens kan voorzien in een tijdelijke overbrugging van een situatie waarin een huishouden met laag inkomen aangewezen is op een woning met een hogere huur. In de gesprekken met stakeholders is voor dit onderwerp ook aandacht gevraagd door Aedes, Woonbond, Nibud en ouderenbonden. Ook voor de uitvoering is het werken met de huurgrens en de uitzonderingen daarop complex. Het wijzigen van de regeling waarbij niet de volledige huurtoeslag vervalt bij een huur boven de maximum huurgrens, maar waarbij over het deel van de huur boven de huurgrens geen aanvullende toeslag wordt berekend zou een budgettaire beslag hebben van € 220 miljoen per jaar.
- *Meerpersoonshuishoudens hebben in tegenstelling tot de meeste huurtoeslagontvangers geen recht op huurtoeslag boven aftoppingsgrens (fiche 8)*
Op dit moment geldt voor de meeste huurtoeslagontvangers dat van de huur voor zover die boven de aftoppingsgrens uitkomt 40% wordt vergoed. Alleen voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioenleeftijd is dat 0%. Onder andere vanuit Aedes en de Woonbond is hier aandacht voor gevraagd. Ook zijn hier eerder vanuit de Tweede Kamer vragen over gesteld², Het opheffen van deze ongelijkheid en ook voor deze huishoudens het percentage van 40% van toepassing verklaren heeft een budgettaire effect van € 16 miljoen per jaar.
- *Minimumleeftijd huurtoeslag komt niet meer overeen met minimumloon (Wml) (fiche 9)*
Voor huurtoeslagontvangers onder 23 jaar is de maximum huurgrens (de huur waarboven geen recht op huurtoeslag bestaat) geen €752, maar €442. Met de leeftijdsgrens van 23 jaar werd in het verleden aangesloten op de leeftijd voor het jeugdminimumloon. Deze leeftijd is inmiddels verlaagd naar 21 jaar. Met een verlaging van de leeftijdsgrens in de huurtoeslag naar 21 jaar wordt hier weer op aangesloten. De geraamde kosten van deze aanpassing zijn € 20 miljoen per jaar.
- *Geen alleenstaande ouderkop kindgebonden budget voor achterblijvers van noodgedwongen elders verblijvende partner (detentie, nareizende partner van statushouder) (fiche 10)*
Het andere type knelpunt in het partnerbegrip, waar o.a. Sociaal Raadslieden en de Nationale Ombudsman aandacht voor vragen, is de situatie waarin de huwelijkspartner noodgedwongen elders verblijft en niet in staat is bij te dragen aan het huishouden. Voorbeelden zijn de partner in detentie en de partner van een statushouder die na komt reizen. Situaties die overeenkomen met die van de alleenstaande ouder die zorg en inkomen niet met een partner kan delen. Voor deze groep staat het partnerschap zelf niet ter discussie, en gaat het specifiek om het mislopen van de ALO-kop. De oplossing zal daarom in de Wet op het kindgebonden budget gevonden moeten worden via een wetwijziging. Het creëren van deze uitzondering maakt het systeem wel complexer, zowel voor de burger als voor de uitvoering. De budgettaire effecten zijn nog niet volledig in beeld maar op basis van een eerste schatting zal het om maximaal circa € 20 miljoen per jaar gaan.
- *Knellende koppeling gewerkte uren bij kinderopvangtoeslag (fiche 11)*
Het recht op kinderopvangtoeslag is gekoppeld aan het aantal uren van de partner die het minst werkt. Deze voorwaarde beoogt de ondersteuning van de combinatie arbeid en zorg

² Vragen van het lid Van Weyenberg (D66) aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister voor Milieu en Wonen over het feit dat de (maximale) huurtoeslag daalt wanneer een alleenstaande een kind krijgt (ingezonden 8 april 2020).

doelmatig vorm te geven door deze gericht te koppelen aan de arbeidsomvang. In praktijk knelt de samenhang met gewerkte uren echter in bepaalde situaties. Door de samenhang los te laten, is er meer ruimte voor ouders om hun arbeid en zorgtaken te combineren. Dit geldt met name voor ouders die als zelfstandige werken, met een oproep-of flexcontract en die in avonden/nachten en/of in het weekend werken. Voor hen is de koppeling gewerkte uren én de inschatting die zij aan het begin van het jaar moeten maken over hun gewerkte uren het lastigst. Nu de Nederlandse arbeidsmarkt verandert en er steeds minder mensen een vast contract hebben, is dit een groeiende populatie. Het vervallen van de koppeling gewerkte uren is een vereenvoudiging voor ouders en voor de uitvoering. Voor de uitvoering betekent deze maatregel dat zij het criterium niet meer hoeven te administreren en controleren. Een verkeerde inschatting van het aantal gewerkte uren is geen reden meer voor terugvorderingen. De grotere zekerheid en flexibiliteit bij ouders kan leiden tot een stijging in het gebruik van kinderopvang, met name voor ouders die als zelfstandige werken, met een oproep-of flexcontract en die in avonden/nachten en/of in het weekend werken. Zie ook de tussenrapportage Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK). Deze maatregel vereist een politieke keuze en een aanpassing in het besluit kinderopvangtoeslag. De maatregel heeft een flink budgettair beslag van structureel circa € 100 miljoen per jaar. Overigens wordt vanaf 2022 beoogd de koppeling gewerkte uren voor de buitenschoolse opvang te verruimen. Dit wordt geregeld in het Besluit Kinderopvangtoeslag.

C.) Knelpunten die nader onderzocht moeten worden

Toeslagoverstijgend

- *Uitzonderingen inkomen verschillen tussen toeslagen*
Voor de huurtoeslag hoeven voor de inkomenstoetsing een aantal elementen voortkomend uit de vroegere hardheidsclausule in de huursubsidie niet meegerekend te worden. Het gaat om specifieke situaties, die handmatig door de Belastingdienst/Toeslagen worden beoordeeld en toegepast. Voor de andere toeslagen gelden deze uitzonderingen niet. Voor de begrijpelijkheid vanuit burgerperspectief is een eenduidig inkomensbegrip tussen alle toeslagen bevorderlijk, ook vanuit eenvoud van het stelsel en uitvoering. Het afschaffen van de uitzonderingen in de huurtoeslag kan leiden tot nadelige inkomenseffecten voor huishoudens. Het toepassen van de uitzonderingen op alle toeslagen betekent daarentegen dat het aantal verzoeken voor het maken van een uitzondering sterk zal toenemen. Het huidige uitvoeringsproces is daar niet goed op berekend.
- *Ontoereikendheid Toeslagenwet eenverdienershuishoudens*
Het UWV kan het inkomen van personen met een lage uitkering (bijvoorbeeld WW of WIA) via de Toeslagenwet aanvullen tot het bruto sociaal minimum op huishoudniveau. Het is echter mogelijk dat eenverdienerhuishoudens ondanks die aanvulling toch netto onder de bijstandsnorm uitkomen. De gemeente kan het inkomen van deze huishoudens via de Participatiewet alsnog aanvullen tot de bijstandsnorm voor paren. Maar door de aanvulling vanuit de Participatiewet neemt het bruto huishoudinkomen toe. In een dergelijk geval komt een huishouden dan mogelijk niet in aanmerking voor het maximale bedrag van de toeslagen. Hierdoor heeft dit huishouden minder te besteden dan een paar in de bijstand. De oorzaak van deze gevallen ligt in het verschil tussen het afbouwpad van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting in de fiscaliteit en van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand en verdwijnt daarom op lange termijn. Het versneld gelijktrekken van de afbouwpaden heeft echter forse gevolgen (in arbeidsparticipatie of inkomenseffecten). Met het UWV en Toeslagen wordt onderzocht of er een oplossing mogelijk is voor deze groep huishoudens.
- *10%-regeling*
Het recht op toeslagen is afhankelijk van het inkomen van de aanvrager van de toeslag en de eventuele toeslagpartner in een kalenderjaar; het gezamenlijk toetsingsinkomen. Dat betekent dat het toetsingsinkomen ook stijgt als het inkomen van de ex-toeslagpartner stijgt na de

beëindiging van het partnerschap. De toeslag van de aanvrager neemt op dat moment af, ook als de partner in kwestie niet meer in beeld is. De aanvrager kan verzoeken dat geen rekening wordt gehouden met deze inkomensstijging. Voorwaarde hiervoor is dat de inkomensstijging van de ex-toeslagpartner minstens 10% is. Deze regeling wordt ook wel de 10%-regeling genoemd. In de praktijk blijkt dat er een aantal knelpunten is omtrent de 10%-regeling, bijvoorbeeld in de situatie dat beide partners initieel een bijstandsuitkering hebben en de partner na scheiding gaat werken. De knelpunten omtrent de 10%-regeling en de eventuele oplossingen ervoor zullen verder onderzocht worden.

- *Problemen met betrekking tot de Basisregistratie personen (Brp)*

In de Brp staan persoonsgegevens en adresgegevens van inwoners van Nederland en van anderen met een relatie met de Nederlandse overheid (niet-ingezetenen). Gegevens uit de Brp over de toeslaggerechtigde (en eventuele partner) worden gebruikt bij het bepalen van het recht op en de hoogte van de toeslag. Als gegevens niet actueel, onvolledig of onjuist zijn, kan dat grote gevolgen hebben voor iemands aanspraak op toeslagen. Te denken valt aan de ex-partner die verhuist, maar zijn adreswijziging niet doorgeeft en ingeschreven blijft staan op het oude adres in de Brp. Dan wordt bij de bepaling van het recht uitgegaan van een niet-actueel gegeven, wat kan leiden tot het niet toekennen van de ALO-kop aan de achterblijvende partner terwijl die er wel recht op heeft. In het Brp-stelsel worden diverse instrumenten ingezet om de registratie zo correct en actueel mogelijk te houden. Zo is er de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit waar op basis van signalen adresonderzoek wordt gedaan door gemeenten. Bij de Belastingdienst/Toeslagen bestaat verder de procedure 'onbekende burger'. Burgers zelf kunnen fouten in de registratie melden. Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de centrale voorzieningen van de Brp en werkt samen met onder andere uitvoeringsorganisaties en gemeenten aan verbeteringen in het stelsel.

Op 4 januari 2021 is het meldpunt *fouten in overheidsregistraties* van start gegaan. Als een burger niet weet bij welke organisatie hij of zij aan moet kloppen is er op de website van het meldpunt een stappenplan te vinden. Bovendien bestaat er de mogelijkheid tot bemiddeling door het meldpunt wanneer contact met de eerst verantwoordelijke uitvoerder niet succesvol verlopen is.

Toeslagspecifiek

- *Oplossen onduidelijkheid doelgroepen*

Om aanspraak te maken op kinderopvangtoeslag moet de ouder (en de toeslagpartner) voldoen aan de arbeidseis of gekenmerkt worden als doelgroeper: student, re-integreerder, of inburgeraar. Er is via de uitvoering casuïstiek naar boven gekomen waarbij een ouder de indruk krijgt aanspraak te kunnen maken op toeslag omdat hij of zij onder de definitie van doelgroeper denkt te vallen. Bij de definitieve toekenning van de kinderopvangtoeslag, een half jaar na afloop van het toeslagjaar, blijkt dit echter niet het geval te zijn. Dit zorgt voor een hoge terugvordering. Ouders zou vooraf sneller en meer zekerheid geboden moeten worden of zij aanspraak kunnen maken op de toeslag, door bij de aanvraag van de toeslag beter te controleren of aan de voorwaarden voldaan wordt. Dit kan bijvoorbeeld door meer controles aan de voorkant en gedurende het jaar in te bouwen en de dienstverlening richting ouders te verbeteren. Andere stappen die gezet kunnen worden is het vergroten van de kennis bij ouders over de kinderopvangtoeslag en welke voorwaarden hiervoor gelden. Extra controles aan de voorkant moeten er echter niet toe leiden dat ouders een lange periode moeten overbruggen zonder voorschot; kinderopvang moet financieel toegankelijk blijven voor ouders die arbeid en zorg willen combineren.

- *Bewijsnood gewerkte uren ex-partner bij de kinderopvangtoeslag*

In de uitvoering van de kinderopvangtoeslag (KOT) zijn er signalen dat ouders moeilijkheden ervaren in het aanleveren van de nodige bewijsstukken, wanneer ouder en initiële toeslagpartner uit elkaar zijn gegaan en het contact slecht is. Op dit moment wordt de KOT dan soms neerwaarts bijgesteld, omdat de ouder niet alle bewijsstukken kan aanleveren. Toeslagen zal in de dienstverlening vaker gebruik maken van de mogelijkheid om gegevens bij

de ex-partner op te vragen als deze ontbreken. Daarnaast kan er ook gekeken worden of in bijzondere omstandigheden de terugvordering bij de ouder gematigd kan worden. De Awir biedt hier sinds 2020 ruimte voor. Ook biedt de Awir sinds 2020 de mogelijkheid voor het toepassen van een hardheidsclausule in bijzonder onbillijke situaties. Deze mogelijkheden bieden echter nog geen soelaas voor alle situaties, bijvoorbeeld de financiële verantwoordelijkheid als gegevens niet blijken te kloppen. Hiervoor is meer onderzoek nodig. De komende periode zal benut worden om te kijken of er een structurelere oplossing te vinden is voor deze casuïstiek.

- *Overmaken zorgtoeslag op rekening van ouder*
Mogelijkheid om op verzoek zorgtoeslag op rekening van ouder storten. In de wetgeving is opgenomen dat de zorgtoeslag wordt gestort op de rekening van de aanvrager. In 75.000 situaties blijkt echter dat de zorgtoeslag op een andere rekening wordt gestort dan de aanvrager van de toeslag. In 26.000 situaties betreft het een ouder/kind relatie. Voor veel kinderen die nog thuis wonen, geldt dat zij geen of zeer beperkt inkomen hebben. Zij zijn ook nog vaak onderdeel van het gezin, waar de ouders ook andere kosten voor hun rekening nemen. Door het direct koppelen van de zorgtoeslag aan degene die de zorgverzekering betaalt, worden betalingsproblemen voorkomen bij deze groep.
- *Geen kinderopvangtoeslag bij partner buiten EU*
Als een ouder in Nederland verblijft met de kinderen en de (toeslag)partner is (tijdelijk) woonachtig in een land buiten de EU, kan de ouder in Nederland geen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. De ouder kan op dat moment een beroep doen bij gemeenten om op basis van sociaal medische indicatie (SMI) een financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang te ontvangen. Dit om arbeid en zorg te kunnen combineren. De Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman hebben echter meermaals aangegeven dat dit geen structurele oplossing is voor het knelpunt. Het knelpunt kan in dat geval alleen geheel weggenomen worden op het moment dat de doelgroep van ouders die aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag verbreed wordt, zodat ook ouders met een partner buiten de EU hier aanspraak op kunnen maken. Dit zal echter eerst nader geanalyseerd moeten worden.
- *Grensgevallen Sociaal-Medische Indicatie (SMI) in de kinderopvangtoeslag*
Een ouder die in eerste instantie recht heeft op kinderopvangtoeslag, kan door een gewijzigde (medische) situatie dit recht verliezen op het moment dat de gewijzigde situatie ervoor zorgt dat de ouder niet meer kan werken. Als dit pas bij de definitieve toekenning duidelijk wordt en/of als de ouder te laat deze wijziging doorgeeft, volgt er een terugvordering. In deze situatie is het echter ook mogelijk dat de ouder een financiële tegemoetkoming blijft krijgen voor kinderopvang via de gemeente, via de SMI-regeling. Veel ouders zijn hier echter niet van op de hoogte en het lost de terugvordering niet op omdat SMI waarschijnlijk niet met terugwerkende kracht wordt toegekend door de gemeente. De bekendheid van SMI zou vergroot moeten worden, zo blijkt ook uit het eerder gedane onderzoek naar SMI dat in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is uitgevoerd. Ook zou in bij deze casuïstiek de samenwerking tussen Belastingdienst/Toeslagen en gemeente gezocht kunnen worden. Een derde oplossing is het matigen van de terugvordering. De bevoegdheid om in bijzondere situaties de terugvordering te matigen heeft Belastingdienst/Toeslagen. Dit knelpunt moet nader bekeken worden om tot een afweging te komen. Het vergroten van de bekendheid van SMI wordt in samenwerking met de VNG opgepakt.
- *Geen recht op kinderopvangtoeslag voor sommige promovendi*
Studenten hebben recht op kinderopvangtoeslag ook al voldoen zij niet aan de arbeidseis. Een promotietraject wordt echter niet gezien als een opleiding, waardoor promovendi alleen aanspraak kunnen maken op de kinderopvangtoeslag op het moment zij aan de arbeidseis voldoen en er een arbeidsrelatie is tussen de promovendus en de universiteit. Dit is echter niet voor alle soorten promovendi het geval. De situatie dat sommige promovendi wel in aanmerking komen en anderen niet kan als onduidelijk en oneerlijk ervaren worden en ook tot

terugvorderingen leiden. Om de onduidelijkheid weg te nemen, kan de universiteit de overeenkomst met de promovendus en de praktische invulling hiervan vooraf laten toetsen door de Belastingdienst/Toeslagen. Ook kunnen universiteit en promovendus tot een relatie komen die recht geeft op KOT, zoals de RUG ook heeft gedaan uit sociale overwegingen (promovendi onderbrengen onder het experiment promotieonderwijs).

- *Het kindgebonden budget verdelen in geval van co-ouderschap*
In tegenstelling tot de kinderbijslag kan het recht op kindgebonden budget van één van de ouders niet aan beide co-ouders worden uitbetaald. Ouders die zorg en kosten gelijk verdelen ervaren dit als een knelpunt. Omdat het kindgebonden budget een inkomensafhankelijke toeslag is, die op basis van het huishoudinkomen van één van de ouders wordt berekend zou (gesplitste) uitbetaling aan de andere ouder extra risico op onvoorziene nabetalingen met zich mee brengen. De andere ouder heeft immers geen (volledige) zicht op de financiële situatie van de hoofdaanvrager van de toeslag. Bovendien wordt het stelsel bij gesplitste betaling complexer en vergt dit veel capaciteit van de uitvoering. In de huidige situatie telt het kindgebonden budget mee als inkomen in de alimentatieberekening. De draagkracht van de ouder die het ontvangt wordt daardoor hoger waardoor de bijdrage in de kosten van het kind van de andere ouder naar rato lager wordt vastgesteld. Voor het uitwerken van een goede oplossing is nader onderzoek en mogelijk zelfs een stelselwijziging vereist.

D.) Knelpunten inherent aan het huidige toeslagenstelsel, werken aan verbetering dienstverlening

Het huidige toeslagenstelsel wordt gekenmerkt door een hoge mate van gerichtheid. Het streven is de burger op basis van de actuele situatie exact te geven waarop hij op dat moment recht heeft. Dit wordt bewerkstelligd door rekening te houden met een grote variatie in omstandigheden en draagkracht. Het recht op toeslag hangt af van onder andere het inkomen, vermogen en huishoudsamenstelling. Daarnaast is bijvoorbeeld ook de hoogte van de huur en het aantal uren afgenomen kinderopvang van belang. De keerzijde van deze gerichtheid is een complex toeslagenstelsel, waarbij de toeslagen sterk afhankelijk zijn factoren die niet altijd goed op voorhand in te schatten zijn voor de burger. Het stelsel verwacht bovendien erg veel van degene die de toeslag moet aanvragen en zorgt daarmee voor significante belasting. Toeslagen worden in het huidige stelsel verstrekt als voorschot, op basis van een inschatting van de actuele situatie van een huishouden. Hierdoor beschikken huishoudens dus 'tijdig' over de toeslag, namelijk op het moment dat de uitgave (huur, zorgpremie, kinderopvang) zich voordoet. Terugvorderingen en nabetalingen zijn daarmee de onvermijdelijke gevolgen van een voorschotstelsel.

Dit tezamen met de sterke inkomensafhankelijkheid zijn fundamentele keuzes die ten grondslag liggen aan het huidige toeslagenstelsel. Aanpassing hiervan vergt keuzes die zwaarwegende consequenties hebben op politiek, budgettair, juridisch en uitvoeringstechnisch gebied. Dergelijke aanpassingen zijn daarom per definitie niet op korte termijn mogelijk. Dit laat onverlet dat de knelpunten die hiermee gemoeid gaan wel onderkend moeten worden en zo veel als mogelijk ondervangen moeten worden. Daarom zetten we nu ook in op betere dienstverlening richting de burger, zie daarvoor ook paragraaf 1 en de maatregelen onder categorie A. Daarnaast ga ik onderzoeken hoe niet-gebruik van toeslagen verder kan worden gereduceerd.