



Ministerie van Financiën

22-5¹²⁵ bespreken

+ Persoonsgegevens

2715
1600-1630
Kamerstag

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

DG Toeslagen
SR&B

22/5

Persoonsgegevens

nota

Stand van zaken invorderingsstrategie Dienst Toeslagen

Datum

16 mei 2025

Notanummer

2025-0000138327

Bijlagen

1. Tekst Kamerbrief invorderingsstrategie
2. Overzicht verbetermaatregelen DTSL

Aanleiding

Op 23 december 2022 is de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen aan de Kamer gestuurd.¹ Sindsdien werkt Dienst Toeslagen, waar passend gezamenlijk met de Belastingdienst, aan de verdere beleidsmatige uitwerking en implementatie. De volgende stand van zakenbrief van Dienst Toeslagen zal voor het zomerreces aan de Tweede Kamer worden verzonden. Via deze nota wordt u meegenomen in de ontwikkelingen en voortgang van de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen en wordt de tekst (over de invorderingsstrategie) voor in de stand van zakenbrief van Dienst Toeslagen aan u voorgelegd.

Beslispunten

- Gaat u ermee akkoord dat de tekst over de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen (zie bijlage 1) zal worden opgenomen in de Kamerbrief over de stand van zaken van Dienst Toeslagen die aankomende zomer zal worden verzonden? U wordt geadviseerd akkoord te gaan. **Eens.**

Eventuele wijzigingen die volgen in de passage over proportionele kosten en naar aanleiding van de beleidsreactie van de IBTD zullen nog aan u worden voorgelegd middels het reguliere afstemproces voor de Kamerbrief.

Kernpunten

- De invorderingsstrategie kent in totaal 45 verbetermaatregelen. Een deel van deze maatregelen wordt gebundeld opgepakt, waardoor er in totaal 31 verbetermaatregelen overblijven. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie en waar deze zich in het proces bevinden.
- Het proces kent per maatregel twee fases:
 - de fase van beleidsmatige uitwerking (beleidsfase); en
 - de fase van voorbereiding van implementatie waarin de juridische en uitvoeringstechnische randvoorwaarden worden geregeld (implementatiefase).
- Op dit moment worden de volgende vijf verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie beleidsmatig uitgewerkt: schorsende werking, betalingsregeling bij fraude, proportionele kosten, alleen dwanginvordering bij definitieve verschuldigdheid en inzet van de deurwaarder.

- bijlage 1 ontbreekt
- graag ook totaal overzicht met maatregelen.

¹ Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1161.

- De verbetermaatregel “proportionele kosten” zal in juni separaat aan u ter besluitvorming worden voorgelegd. De overige verbetermaatregelen zijn nog niet klaar om ter besluitvorming voor te leggen. Dit heeft mede te maken met beperkte capaciteit die bij Dienst Toeslagen verdeeld wordt over vraagstukken in de beleidsfase en implementatiefase.
- Daarnaast wordt op dit moment de implementatie voorbereid van reeds beleidsmatig uitgewerkte verbetermaatregelen, namelijk:
 - de spijtoptantenregeling
 - verbeteren informatie en communicatie
 - extra betalingsregeling bij vermogen
 - invorderingspauze
 - niet stuiten tenzij
 - signaleren van maatwerksituaties
 - verbeteren van informatie over de invorderingsrente
 - integrale klantbehandeling
 - eenvoudigere betaalmogelijkheden
 - een betalingsregeling voor alle toeslagvorderingen.
- Binnen de implementatiefase zijn IV-mogelijkheden een belemmerende factor. Een deel van deze verbetermaatregelen zal pas na de modernisering van het IV-landschap geïmplementeerd kunnen worden. De moderniseringsopgave zal nog jaren in beslag nemen. Daarnaast is de uitvoerbaarheid een belangrijke voorwaarde voor succesvolle implementatie. Voor sommige verbetermaatregelen vergen uitvoeringstechnische vraagstukken beleidsmatige afstemming.

Toelichting

Tekst voor Kamerbrief over stand van zaken van Dienst Toeslagen

In bijlage 2 is de concepttekst over de invorderingsstrategie in de stand van zakenbrief van Dienst Toeslagen opgenomen. Hierbij dienen twee punten opgemerkt te worden.

- Allereerst heeft de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD) op 14 april een rapport over het invorderingsproces van Dienst Toeslagen gepubliceerd. Hierin verzoekt de IBTD u om inzicht te geven in de voortgang van de voorgenomen verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie op de korte-, midden- en lange termijn. Daarnaast verzoekt de IBTD u om inzicht te geven in hoe strategisch omgegaan kan worden met structurele knelpunten zoals capaciteitstekorten en IV-beperkingen. Dit is meegenomen bij het opstellen van de tekst voor de Kamerbrief over de stand van zaken van Dienst Toeslagen. Bovendien is in bijlage 2 opgenomen welke verbetermaatregelen IV-technisch moeilijk te implementeren zijn op de korte termijn. De voorgestelde tekst van de Kamerbrief zal eventueel nog worden aangepast indien dit noodzakelijk blijkt op grond van de beleidsreactie.
- Daarnaast is op dit moment een passage opgenomen over “proportionele kosten”. De verbetermaatregel proportionele kosten zal separaat ter besluitvorming aan u worden voorgelegd. Deze tekstpassage zal alleen in de Kamerbrief over de stand van zaken van Dienst Toeslagen worden opgenomen, als de beslisnota over “proportionele kosten” voorafgaand aan de verzending van de Kamerbrief aan u is voorgelegd.

Stand van zaken beleidsfase verbetermaatregelen

In de laatste Kamerbrief over de invorderingsstrategieën is aangegeven dat Dienst Toeslagen momenteel werkt aan de beleidsmatige uitwerking van de

verbetermaatregelen omtrent schorsende werking, een betalingsregeling bij fraude, proportionele kosten, alleen dwanginvordering bij definitieve verschuldigdheid en de inzet van de deurwaarder. Dienst Toeslagen heeft bij de keuze om juist deze verbetermaatregelen op dit moment op te pakken geprobeerd zoveel mogelijk rekening te houden met eventuele afhankelijkheid van de IV-systemen en heeft gekozen voor maatregelen waarbij de inschatting is dat deze technisch gezien in het oude IV-landschap geïmplementeerd kunnen worden.² De beleidsmatige uitwerking van de verbetermaatregelen loopt nog, mede vanwege de complexiteit van de maatregelen en de beperkte capaciteit die bij Dienst Toeslagen beschikbaar is om parallel maatregelen in de beleidsfase uit te werken en de randvoorwaarden te regelen bij andere maatregelen in de implementatiefase. Zodra de beleidsmatige uitwerking is afgerond, wordt deze via separate nota's aan u voorgelegd. Hieronder is per verbetermaatregel een korte toelichting over de stand van zaken opgenomen.

- **Schorsende werking:** Dienst Toeslagen onderzoekt in welke gevallen het beleidsmatig wenselijk is om de invordering op te schorten. Het streven is om deze verbetermaatregel voorafgaand aan de volgende stand van zakenbrief van Dienst Toeslagen (gepland voor december 2025) beleidsmatig te hebben afgerond.
- **Betalingsregeling bij fraude:** In de invorderingsstrategie is opgenomen dat een toeslagschuld die het gevolg is van fraude, zo snel en volledig mogelijk dient te worden terugbetaald. In de strategie wordt daarom voorgesteld dat burgers met een dergelijke terugvordering geen standaard betalingsregeling kunnen afsluiten, maar enkel een aangepaste persoonlijke betalingsregeling (waarbij het volledige bedrag zo snel mogelijk wordt terugbetaald). De inzichten vanuit handhavingproces (intensief toezicht: ITO) zijn van belang voor de uitwerking van deze verbetermaatregel. Uw voorganger is er daarom mee akkoord gegaan dat deze maatregel pas zal worden voorgelegd nadat ITO is ingeregeld. Naar verwachting is ITO eind 2025 ingeregeld. Deze maatregel wordt momenteel al wel beleidsmatig uitwerkt en onderzocht of het voorstel uit de invorderingsstrategie haalbaar is en hoe dat wordt vormgegeven.
- **Proportionele kosten:** Dienst Toeslagen streeft naar het rekenen van proportionele en uitlegbare aanmanings- en dwangbevelkosten die passen bij de huidige uitvoeringspraktijk. De beleidsfase is zo goed als afgerond en deze verbetermaatregel zal separaat aan u worden voorgelegd.
- **Alleen dwanginvordering bij definitieve verschuldigdheid:** Het voorstel is om geen ingrijpende invorderingsmaatregelen te nemen bij terugvorderingen die gedurende het lopende toeslagjaar zijn ontstaan, tenzij deze het gevolg zijn van fraude. De vraag is hoe dit moet plaatsvinden (bijvoorbeeld, via ambtshalve uitstel van betaling). Er kan op dit moment nog geen streefdatum worden afgegeven voor de afronding van de beleidsmatige uitwerking.
- **Inzet deurwaarder:** Het voorstel is om voorafgaand aan dwanginvorderingsmaatregelen een zo compleet mogelijk beeld van de persoonlijke en financiële situatie van de burger te hebben en vervolgens de belastingdeurwaarder in te zetten direct nadat het dwangbevel is uitgevaardigd. Ook wanneer er alleen sprake is van een toeslagschuld. Bezien wordt of ervaringen met de inzet van de belastingdeurwaarder bij de opstart van de invordering na UHT relevant zijn voor de beleidsmatige uitwerking van deze verbetermaatregel. Er kan op dit moment nog geen

² Welke wijzigingen uiteindelijk daadwerkelijk nodig zijn, zal echter pas blijken in de implementatiefase.

streefdatum worden afgegeven voor de afronding van de beleidsmatige uitwerking.

Stand van zaken implementatiefase verbetermaatregelen

Zoals aangegeven in de Kamerbrief over de stand van zaken van de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen van 24 oktober 2024, is de verbetermaatregel 'verrekenen zonder kosten' uit de strategie reeds geïmplementeerd. Met deze maatregel kunnen toeslagvorderingen waarvoor geen betalingsregeling is aangevraagd, verspreid over 24 maanden worden verrekend met een voorschot van dezelfde toeslagsoort met inachtneming van de beslagvrije voet.

De verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie die beleidsmatig zijn uitgewerkt komen in de implementatiefase waarbij de juridische, budgettaire en uitvoeringstechnische randvoorwaarden voor implementatie nader worden uitgewerkt en onderzocht. Onderstaand is voor elk van deze verbetermaatregelen een stand van zaken meegegeven. Bij alle verbetermaatregelen geldt dat de implementatie een lange doorlooptijd kent, omdat (beleidsmatig, juridisch en uitvoeringstechnisch) complexe keuzes moeten worden gemaakt die landen in regelgeving, instructies of ICT-systemen. Naast de technische maakbaarheid is de beschikbaarheid van IV-capaciteit een uitdaging wegens de overvolle IV-agenda bij de keten Innen en Betalen (I&B). Er is momenteel geen zicht op wanneer de verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie door IV-teams kunnen worden opgepakt. De keten I&B geeft aan de komende jaren voorrang te willen geven aan de modernisering van het IV-landschap omdat een aantal applicaties niet lang meer in de lucht gehouden kunnen worden. Hierdoor kunnen verbetermaatregelen die (grote) IV-wijzigingen vereisen op dit moment niet geïmplementeerd worden. Bij de prioritering van de verbetermaatregelen die zich in de implementatiefase bevinden, is geprobeerd hier zoveel mogelijk rekening mee te houden. Hieronder is per verbetermaatregel een korte toelichting opgenomen over de stand van zaken.

- **Spijtoptantenregeling:** Dienst Toeslagen streeft ernaar om burgers ertoe te bewegen om hun toeslagschuld uit zichzelf te betalen en om de dwanginvordering alleen als uiterste middel in te zetten. Met de spijtoptantenregeling wil Dienst Toeslagen het daarom (juridisch) mogelijk maken voor de burger om in elke invorderingsfase (dus ook na vervaldatum van de terugvorderingsbeschikking) een standaard of persoonlijke betalingsregeling voor de duur van 24 maanden af te sluiten. Deze maatregel vergt juridische wijzigingen. Op dit moment wordt de nieuwe wet- en regelgeving geschreven waarna een uitvoeringstoets zal volgen. Het is op dit moment wel mogelijk om op basis van de huidige wet- en regelgeving een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen. De eerste inschatting is dan ook dat de maatregel uitvoerbaar is. Er wordt naar gestreefd de maatregel per 1 januari 2026 te implementeren.
- **Verbeteren informatie en communicatie:** Dienst Toeslagen streeft naar een begrijpelijke, logische en coherente communicatie met en dienstverlening aan de burger, waarmee duidelijk wordt wat zijn situatie is, welke mogelijkheden er zijn en wat er van hem wordt verwacht. Inmiddels zijn vijftig brieven over terugbetalen herschreven, waarbij burgers beter worden gewezen op verschillende regelingen, handelingsperspectief en hulp. Een deel van de brieven zijn in het proces samengevoegd. Inmiddels zijn er 32 herschreven brieven in gebruik

genomen. Voor een deel van de verbeterde brieven geldt dat deze afhankelijk zijn van IV-capaciteit en daardoor op dit moment niet (met de gewenste opmaak) geïmplementeerd kunnen worden. Daarnaast wordt gewerkt aan het verbeteren van informatie op de website, waaronder het beter vindbaar maken van regelingen en hulp. Reeds is het Overzicht Betalen en Ontvangen beschikbaar waarin de te betalen bedragen voor Dienst Toeslagen zijn opgenomen. De Kamer is hierover geïnformeerd.³

- **Extra betalingsregeling bij vermogen:** Dienst Toeslagen wil burgers met moeilijk te liquideren vermogen de mogelijkheid bieden om een verlengde persoonlijke betalingsregeling af te sluiten (van in totaal 6 jaar), zodat de burger het vermogen (in de meeste gevallen de overwaarde op eigen woning) niet liquide hoeft te maken. Onderdeel van uitwerking is hoe wordt omgegaan met de situatie dat deze burger geen of te weinig betalingscapaciteit heeft om via de verlengde betalingsregeling de toeslagschuld te voldoen (voor minimaal de (over)waarde van het illiquide vermogen). U wordt hierover geïnformeerd zodra dit beleid is uitgewerkt. Er wordt gestreefd naar implementatie uiterlijk per 1 januari 2026.
- **Invorderingspauze:** Dienst Toeslagen gaat er in beginsel van uit dat een burger zijn toeslagschuld binnen de wettelijke betalingstermijn wil betalen, maar dat er zich situaties zoals levensgebeurtenissen (chtscheiding, overlijden, ziekte) kunnen voordoen waarbij de burger tijdelijk niet in staat is om in actie te komen en/of geen overzicht heeft over zijn financiële situatie. Dienst Toeslagen wil burgers in die situatie de mogelijkheid geven om een verzoek in te dienen om de invordering maximaal vier maanden te pauzeren om (financieel) orde op zaken te stellen. De implementatie van deze verbetermaatregel wordt gezamenlijk met de Belastingdienst opgepakt en vergt dat nieuwe techniek ontwikkeld wordt. Er kan nog geen implementatiedatum worden gegeven.
- **Niet stuiten, tenzij:** Momenteel worden alle vorderingen structureel binnen vijf jaar gestuit waardoor ze niet verjaren. In de verbetermaatregel is opgenomen dat alleen in specifieke gevallen de verjaring van een terugvordering gestuit zal worden, zoals bij het frustreren van de invordering en bij het (ernstig) verwijtbaar handelen. Het systeem van de Belastingdienst is echter momenteel ingericht om verjaring te voorkomen en niet om de exacte verjaringsdatum te bepalen. De exacte verjaringsdatum is een vereiste voor een juiste uitvoering van deze verbetermaatregel. Daarom kan deze verbetermaatregel op deze wijze niet geïmplementeerd worden in het huidige IV-landschap. Er wordt momenteel verkend welke alternatieven mogelijk zijn om de strekking van deze verbetermaatregel – het bieden van een duidelijk eindpunt voor de burger – alsnog te implementeren in de huidige systemen.
- **Signaleren van maatwerksituaties:** Met deze maatregel zullen in het invorderingsproces geautomatiseerd de situaties signaleerd worden waarbij het vermoeden bestaat dat persoonlijk contact wenselijk is en waarbij het bieden van maatwerk mogelijk kan helpen. Wegens capaciteitstekorten was er in de tweede helft van 2024 geen mogelijkheid om het implementatieplan uit te werken. Inmiddels is de nadere uitwerking van deze maatregel opgepakt en wordt onderzocht op welke termijn de verbetermaatregel geïmplementeerd kan worden.
- **Verbeteren van informatie over invorderingsrente:** Voor deze verbetermaatregel is het de bedoeling dat er duidelijker en meer

³ Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1339.

gecommuniceerd gaat worden over de (te betalen) invorderingsrente. De teksten op de betalingsherinnering en aanmaning aangepast om burgers beter te informeren over de invorderingsrente. Verdere aanpassingen worden meegenomen in het implementatieplan Verbeteren informatie en communicatie. Er wordt naar gestreefd dit jaar aanpassingen door te voeren op de website.

- **Integrale klantbehandeling:** Er lopen een aantal initiatieven om te onderzoeken hoe een integraal klantbeeld de uitvoering kan helpen. Ook hierbij speelt de beperking van IV mogelijkheden mee in de mogelijkheden voor de korte termijn.
- **Eenvoudigere betaalmogelijkheden:** Dienst Toeslagen wil meer en eenvoudiger betalingsmogelijkheden zoals automatische incasso, iDeal en een QR-code aanbieden. Op dit moment is het mogelijk gemaakt dat een burger online met iDeal het volledige bedrag kan betalen. Bij deze maatregel spelen echter afhankelijkheden van de ruimte op het IV-portfolio van de keten I&B een rol. Automatisch incasso kan voor Dienst Toeslagen pas in het gemoderniseerde IV-landschap worden ingebouwd. Verdere verbeteringen, zoals betalen middels een QR-code, hebben op dit moment geen hoge prioriteit op de IV-agenda, hoewel er steeds gekeken wordt of er toch mogelijkheden zijn. Deze maatregel staat daarom on hold in de implementatiefase.
- **Eén betalingsregeling voor alle toeslagvorderingen:** Met deze verbetermaatregel krijgt de burger (automatisch) één betalingsregeling voor al zijn vorderingen, in plaats van een losse regeling voor elke vordering. Deze verbetermaatregel zorgt voor meer overzicht voor de burger en een beter zicht op de betalingscapaciteit van de burger. Het automatisch voegen van vorderingen vraagt echter ook om een gehele nieuwe manier van het aanbieden van een betalingsregeling en het onderhouden daarvan. Hiervoor zijn grote veranderingen nodig in de IV, op het gebied van communicatie richting de burger en in de juridische grondslagen. De keten I&B wil dat het IV-landschap eerst gemoderniseerd wordt voordat deze wijziging ingevoerd kan worden. De Keten kan momenteel geen zicht geven in hoeveel jaren het kost om de modernisering zover door te voeren dat nieuwe aanpassingen kunnen worden geïmplementeerd. Hierdoor kan deze verbetermaatregel pas op lange termijn geïmplementeerd worden. Deze maatregel staat daarom on hold in de implementatiefase.

Politiek/bestuurlijke context

- Op 23 december 2022 is de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen aan de Tweede Kamer aangeboden.⁴ Deze is opgesteld naar aanleiding van de toezeggingen die volgden op het rapport "Ongekend Onrecht" van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.⁵ In de strategie is opgenomen dat de ambities van de invorderingsstrategie worden uitgewerkt in concrete maatregelen.
- De Tweede Kamer is meerdere keren geïnformeerd over de ontwikkelingen en voortgang van de invorderingsstrategie middels de stand van zaken brieven invorderingsstrategieën Belastingdienst en Toeslagen.⁶
- Op 26 april 2024 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het feit dat de Belastingdienst bepaalde verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1161.

⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 35 510, nr. 4, p. 11.

⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 31 066 nr. 1279. Kamerstukken II, 2023/24, 31 066 nr. 1339. Kamerstukken II, 2024/25, 31066 nr. 1433.

zou gaan versnellen. Hierbij is ook aandacht besteedt aan de voortgang en ontwikkelingen aan de zijde van Dienst Toeslagen.⁷

- Aan de Tweede Kamer is in de brief over de stand van zaken van Dienst Toeslagen van 20 december 2024 toegezegd dat de Kamer bij de volgende stand van zakenbrief van Dienst Toeslagen geïnformeerd zal worden over de ontwikkelingen en voortgang van de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen.
- Op 14 april 2025 heeft de IBTD een onderzoeksrapport over het invorderingsproces van Dienst Toeslagen gepubliceerd. Hierin verzoekt de IBTD u om inzicht te geven in de voortgang van de voorgenomen verbetermaatregelen op de korte-, midden- en lange termijn. Daarnaast verzoekt de IBTD u om inzicht te geven in hoe strategisch omgegaan kan worden met structurele knelpunten zoals capaciteitstekorten en IV-beperkingen. Op dit moment wordt gewerkt aan de beleidsreactie op het onderzoeksrapport van de IBTD.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 31 066 nr. 1380.



8-6-u '25
nieuwe
versie
zoals
besproken

21/5

TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directie Strategie, Recht &
Beleid Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

C1 Stand van zakenbrief Dienst Toeslagen

Datum

28 mei 2025

Notanummer

2025-0000123347

Bijlagen

1. C1 Stand van zakenbrief + b
2. Overzicht M&T's
3. Motie Welzijn

Aanleiding

In principe elk half jaar (juni/juli en december/januari) wordt een stand van zakenbrief Dienst Toeslagen aan de Tweede Kamer verzonden. Deze bevat onderwerpen over de uitvoering van Dienst Toeslagen waar de Tweede Kamer van op de hoogte moet zijn en niet meegenomen zijn in andere brieven of bijvoorbeeld in de Stand van de uitvoering. In bijgaande nota en eerste conceptversie (bijlage 1) wordt een outline gegeven van de onderwerpen die momenteel in beeld zijn voor de brief.

Bespreekpunten

- Graag vernemen we uw op/aanmerkingen bij deze eerste versie.

Kernpunten

- Planning is om deze brief uiterlijk eind juni of eventueel eerste week van juli te verzenden.
- Vast onderdeel van de stand van zakenbrief betreft de uitzonderingenrapportage van het Jaarplan en een beschrijving van de damages die afgelopen half jaar bij Dienst Toeslagen regulier zijn geweest en waar de Kamer nog niet over is geïnformeerd.
- Tevens wordt in de stand van zakenbrieven ingegaan op de relevante gedane toezeggingen en/of moties met betrekking tot de reguliere uitvoering van Dienst Toeslagen. In bijlage 2 treft u een stand van zaken rondom de toezeggingen aan de Tweede Kamer en één motie en/of deze in de brief kunnen worden meegenomen. De nieuwe concrete toezeggingen uit commissiedebat zijn hieraan toegevoegd.
- In de laatste stand van zakenbrief van 20 dec 2024 is aangegeven dat de aparte brief rondom de gezamenlijke stand van zaken invorderingen van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen niet meer verstuurd worden maar het apart wordt opgenomen in de stand van zakenbrieven van de Belastingdienst resp. Dienst Toeslagen.
- Zoals gebruikelijk worden met deze brief ook de onderliggende adviesnota's die u over de onderwerpen hebben ontvangen openbaar gemaakt. Deze set krijgt u bij de tekenversie aangeboden.
- In de toelichting wordt op een aantal onderwerpen nog nader ingegaan.

Toelichting

- Zoals met u op 11 maart 2025 besproken is in de brief een passage opgenomen over het Risicoclassificatiemodel. Hierin wordt o.m. beargumenteerd aangegeven waarom er geen reden is om een aanvullende tegemoetkomingsregeling op te stellen voor gebruik van het Risicoclassificatiemodel, naast de bestaande herstelregelingen die al worden uitgevoerd door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT).
- In de eerste helft van juni ontvangt u een nota over de tussenevaluatie van de pilot muteren op inkomen uit 2024 en een voorstel voor een muteeractie op inkomen in 2025. In de Stand van Zakenbrief kan de Kamer geïnformeerd worden over de eerste resultaten van de pilot en uw besluit over het vervolg. Dit zou ook uitvoering geven aan de motie Welzijn (zie bijlage 3) uit november 2024 waarin wordt verzocht om binnen een halfjaar:
 - verslag uit te brengen aan de Kamer over de pilot muteren op inkomen, inclusief knelpunten
 - voorstellen te doen voor het oplossen van de knelpunten
 - een voorstel te doen waarbij de pilot verder wordt uitgerold om terugvorderingen te voorkomen en
 - voor burgers zo inzichtelijk mogelijk te maken hoe de koppeling is met hun gegevens in de polisadministratie
- In de brief is nu een passage opgenomen rondom het onderzoek naar niet gebruik. Het definitieve rapport zal eind mei opgeleverd worden waarna u hier in een aparte nota over geïnformeerd wordt.
- In de uitzonderingsrapportage scoren we negatief op 5 van de 21 KPI's. Het betreffen de volgende 5 indicatoren:
 - 1: Bij Dienst Toeslagen krijg je waar je recht op hebt (ontevredenheid 10%, streefwaarde $\leq 8\%$)
 - 2: Bij Dienst Toeslagen weet je waar je aan toe bent (tevredenheid 41%, streefwaarde $\geq 55\%$)
 - 3: Bij Dienst Toeslagen weet je waar je aan toe bent (ontevredenheid 18%, streefwaarde $\leq 8\%$)
 - 4: Dienst Toeslagen staat voor mij klaar (tevredenheid 34%, streefwaarde $\geq 55\%$)
 - 5: Het percentage definitief toegekende toeslagen dat niet leidt tot een terug te betalen bedrag $> \text{€ } 500$ (= 93%, streefwaarde $\geq 94\%$)
- Eerder was er een tekst over Dienst Toeslagen bij het fiscaal dossier (amendement Omtzigt). Deze is toen niet verstuurd maar is toegezegd dit nog in de eerste helft van 2025 aan de Kamer te zenden. De tekst is conform met u besproken aangepast/geactualiseerd.
- In het commissiedebat van 22 mei 2025 heeft u aangekondigd de ambitie te hebben een pilot te starten met een voorzichtig voorschot in 2026. Zoals eerder vermeld ligt aan deze uitwerking een digitaal lab experiment ten grondslag, waaruit behoefte voor de maatregel blijkt. Ongeveer 60% van de mensen maakt er in het experiment gebruik van. Het rapport voor dit experiment is recentelijk afgerond en wordt meegestuurd met de brief. Zoals ook eerder vermeld is de uitwerking van de pilot op punten complex, waardoor nog geen garanties kunnen worden gegeven over daadwerkelijk uitvoering van de pilot.
- In aparte nota's bent u geïnformeerd over de onderwerpen invordering (138327) en convenanttegoeden (135998). In de volgende versie zullen mede op basis van uw reactie op deze nota's teksten over deze onderwerpen worden opgenomen.
- Zoals met u besproken zal in een volgende versie een tekst over proactieve dienstverlening worden opgenomen.

Politiek/bestuurlijke context

Elk half jaar wordt een stand van zakenbrief Dienst Toeslagen gestuurd.

Communicatie

Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

J-6'25



Ministerie van Financiën

HEDEN
TER BESLISSING

Aan
de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

DG Toeslagen **SL**
Strategie, Recht & Beleid

Persoonsgegevens

Datum
28 mei 2025

Notanummer
2025-0000140935

Bijlagen
geen

nota

Omvang populatie attenderingsactie

Aanleiding

U heeft onlangs een nota (DGT 102293) over de attenderingsactie zorgtoeslag ontvangen. In het toelichtende gesprek over deze nota is er ruimte gevonden om de attenderingsactie door te laten gaan. Dit heeft ertoe geleid dat het verzoek is gedaan om de attenderingsactie in 2025 uit te voeren, in de vorm zoals de attenderingsactie in 2024 is uitgevoerd. In de uitvoering is nu gebleken dat de actie niet in zijn geheel zoals vorig jaar kan worden herhaald. Middels deze nota vragen wij u akkoord omtrent de omvang en veranderingen van de attenderingsactie in 2025 en willen wij u informeren over de uitvoering van de attenderingsactie.

Beslispunten

Gaat u akkoord met:

Optie A: Het uitvoeren van een attenderingsactie zorgtoeslag in 2025 voor een zo groot mogelijke groep burgers (~350.000)? Dit is de voorkeursoptie van Dienst Toeslagen en VWS.

Alternatieve mogelijkheden zijn:

Optie B: Het uitvoeren van een attenderingsactie zorgtoeslag in 2025 voor een beperkte groep burgers (~150.000).

Optie C: Het niet uitvoeren van een attenderingsactie zorgtoeslag in 2025.

Kernpunten

- In een eerder gesprek met u over het on-hold zetten van de attenderingsactie zorgtoeslag is alsnog ruimte gevonden om de attenderingsactie uit te voeren.
- U heeft daarbij aangegeven dat de attenderingsactie in 2025 uitgevoerd dient te worden in de vorm zoals de attenderingsactie in 2024 is uitgevoerd. In de uitvoering is nu gebleken dat al processen in gang gezet zijn waardoor de actie niet op dezelfde wijze als vorig jaar kan worden ingevuld (Vecozo koppeling).
- Omdat er dit jaar geen beperkingen zijn bij onder andere Klant Interactie & Services is het de wens van Dienst Toeslagen en VWS om een zo groot

J-6'25
} akkoord
het tegengaan
van "niet gebruik"
is erg
belangrijk.

mogelijke groep burgers aan te schrijven en hen te wijzen op hun mogelijk recht op zorgtoeslag (circa 350.000 burgers).

- Vanwege productiebeperkingen bij onder andere Klant Interactie & Services (oa verantwoordelijk voor de afhandeling van de beltel) is voor de attenderingsactie in 2024 besloten om de populatie te verkleinen (tot circa 150.000).
- Voor de attenderingsactie in 2024 kwamen in eerste instantie circa 350.000 burgers in aanmerking.
- Dit is destijds gedaan door burgers uit de selectie te halen indien het jaarrecht van de zorgtoeslag onder de EUR 868 lag.
- Om een selectie te maken van welke burgers uiteindelijk worden geattendeerd in 2025 (zowel voor optie A als optie B) is het echter wel noodzakelijk om (persoons)gegevens van een grote groep burgers te verwerken.
- De actie van dit jaar heeft dezelfde juridische grondslag als die van vorig jaar. Eerder is gedeeld dat er vragen leven over de stevigheid van de grondslag van gegevensverwerkingen bij deze actie. Er is toen besloten deze in de toekomst te verduidelijken, ten behoeve van een robuuste en toekomstbestendige juridische basis. Doordat bij optie A meer burgers een attenderingsbrief ontvangen, kan dit tot meer reacties leiden, dan bij optie B.
- Voor zowel optie A als optie B geldt dat dit jaar gebruikt gemaakt gaat worden van de zogenaamde VECOZO-data.
- Doordat de omvang van de te attenderen burgers in optie A verschilt met de voorgaande attenderingsactie vragen wij u om akkoord, waarbij de voorkeur van Dienst Toeslagen en de opdrachtgever, het ministerie van VWS, uitgaat naar optie A. Optie B sluit daarentegen aan bij de daadwerkelijke omvang van de attenderingsactie in 2024.
- Voor de stijging van personele kosten en materiële uitgaven voor de uitvoering van de attenderingsactie in 2025 is door de opdrachtgever budgettaire dekking gevonden in de voorjaarsnota.
- Omdat de voorgenomen attenderingsactie op het punt van het gebruik van de VECOZO-data afwijkt van de voorgaande attenderingsactie hebben wij besloten om ook optie C aan u voor te leggen, te weten, het niet uitvoeren van een attenderingsactie in 2025.

Toelichting

Optie A

- Dienst Toeslagen heeft in de afgelopen maanden veel (voorbereidende) werkzaamheden verricht om een attenderingsactie in 2025 mogelijk te maken. Ook in relatie tot de verschillende ketenpartners die bij de uitvoering betrokken zijn.
- Er is - om ruimte te maken voor een zo groot mogelijke attenderingsactie - impact geweest op andere acties en activiteiten, die hierdoor bijvoorbeeld in omvang verminderd zijn of zijn uitgesteld.
- Omdat er geen beperkingen zijn bij onder andere Klant Interactie & Services en het budgettair haalbaar is, is het de wens van Dienst Toeslagen om een zo groot mogelijke groep burgers aan te schrijven en hen te wijzen op hun mogelijk recht op zorgtoeslag.
- In optie A is het de verwachting dat er 300.000 tot 350.000 burgers kunnen worden aangeschreven.

- Het idee achter deze aantallen is dat er beoogd wordt om iedereen die op dit moment in beeld is met mogelijk recht op zorgtoeslag ook daadwerkelijk aan te schrijven, en daarin geen groepen uit te sluiten. De exacte aantallen die in aanmerking komen voor attenderen worden pas begin juni bekend.
- Met optie A wordt beoogd om zoveel mogelijk mensen te bereiken over hun recht op zorgtoeslag en op die manier een zo groot mogelijke impact te hebben op het verhogen van de bestaanszekerheid.
- Het aantal wijkt echter af van het daadwerkelijk aantal geattendeerde burgers in 2024.
- De voorkeur van Dienst Toeslagen en de opdrachtgever, het ministerie van VWS, gaat uit naar het uitvoeren van optie A.

Optie B

- Met optie B wordt vastgehouden aan de daadwerkelijke omvang van de attenderingsactie in 2024.
- Om dit mogelijk te maken dient er in de totale populatie een 'knip' gezet te worden. Dit kan door rekening te houden met een bepaald minimaal jaarrecht in de attenderingsactie.
- Er is door verschillende directies gewerkt aan het mogelijk maken van de attenderingsactie en verschillende maatregelen zijn al getroffen. Het zou spijtig zijn deze getroffen maatregelen niet te benutten.
- Tevens is het vanuit een AWB perspectief onwenselijk om een sub-selectie te maken omdat dit mogelijk strijd oplevert met het gelijkheidsbeginsel waarin gelijke gevallen, gelijk behandeld moeten worden.
- Deze optie is het meest in lijn met de eerdere afspraak dat de actie op dezelfde manier als vorig jaar wordt uitgevoerd.

Optie C

- Voor de attenderingsactie in 2025 gaat er, in tegenstelling tot de voorgaande attenderingsacties, gebruik gemaakt worden van de zogenaamde VECOZO-data over zorgverzekerdheid.
- Omdat niet meer afgeweken kan worden van het gebruik van deze data en dit verschilt met de opzet van de attenderingsactie van vorig jaar leggen wij optie C ook aan u voor.
- Op grond van deze VECOZO-data worden alleen burgers die een zorgverzekering hebben in de selectie meegenomen. Zo worden burgers omdat zij bijv. gemoedsbezwaren hebben, militair zijn of om andere reden niet-zorgverzekerd zijn niet geattendeerd. Dit betekent dat er minder mensen onterecht worden aangeschreven. Ook worden er minder mensen onterecht uitgesloten.
- Voor de attenderingsactie in 2024 was het de wens om de VECOZO-data ook te gebruiken. Echter, het onderliggende convenant m.b.t. het gebruik van deze gegevens was toen nog niet toereikend. Als gevolg daarvan is vorig jaar besloten om een disclaimer in de attenderingsbrief op te nemen voor het geval dat burgers de attenderingsbrief onterecht zouden ontvangen (bijv. omdat zij gemoedsbezwaren hebben).

Communicatie

Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context

Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.



Ministerie van Financiën

[Handwritten signature]

bespreken

+ Persoonsgegevens

0-6'25

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directie Toeslagen
Directie Strategie, Recht & Beleid Toeslagen

66

Persoonsgegevens

nota

Nadere nota convenanttegoeden KOT

Datum

5 juni 2025

Notanummer

2025-0000151802

Bijlagen

1. Nota 135598
2. Communicatieplan
3. Voorbeeld huidig convenant
4. Memo gestalde gelden 2015

Aanleiding

Op 26 mei 2025 is de nota Convenanttegoeden KOT (135598, bijgevoegd) met u besproken. Bijgaand treft u naar aanleiding hiervan een nadere nota.

Beslispunt

Gaat u akkoord met de in toelichting onder 9 geformuleerde tekst over de convenanttegoeden voor de stand van zakenbrief Dienst Toeslagen?

Kernpunten

- Dienst Toeslagen wil na de zomer (rond september) de in nota 135998 geschetste acties starten om de convenanttegoeden te retourneren aan toeslagenouders. Zie hiervoor in de bijlage het communicatieplan.
- Strikt genomen zijn de convenanttegoeden een zaak tussen kinderopvangorganisaties (KOO's) en toeslagenouders. Gezien de oude convenanten, de indertijd ingerichte werkwijzen, systemen en communicatie en dienstverlening naar toeslaggerechtigden is een faciliterende rol bij het oplossen van deze problematiek door Dienst Toeslagen echter gewenst. Onze burgerbeloftes en interne speerpunten maakt dat Dienst Toeslagen zich moreel verantwoordelijk voelt om een rol in de oplossing van de convenanttegoeden op zich te nemen.
- Naar aanleiding van de bespreking treft u in deze nota nog nadere informatie. Het gaat hierbij om:
 1. Wat is precies het probleem?
 2. Wat is de formele relatie/rol van Dienst Toeslagen, KOO's en toeslagouders bij de convenanttegoeden?
 3. Om hoeveel toeslaggerechtigden gaat het, om wat voor bedragen en uit welke toeslagjaren?
 4. Hoe staat het met de (KOO's), hoeveel KOO's betreft het, is het geld er nog en zo niet, wie is daar verantwoordelijk voor?
 5. Wat, wanneer en hoe is dit afgelopen jaren met KOO's besproken?
 6. Is er overlap tussen deze groep toeslaggerechtigden en de UHT-populatie?
 7. Indien terugbetalen aan toeslaggerechtigden; wat betekent dit fiscaal en eventueel voor inkomens- en vermogensgrenzen.
 8. Hebben ouders recht op rente over de tegoeden, wie betaalt dat?

9. Is de Kamer hier al over geïnformeerd, zo ja hoe, zo nee hoe/wanneer kan dat het beste?
 10. Hoe zit het met de nieuwe convenanten?
- Onder punt 9 treft u een concepttekst om op te nemen in de Stand van zakenbrief Dienst Toeslagen. Deze zal, mede afhankelijk van uw reactie, in een volgende versie aan u worden voorgelegd.

Toelichting

1. Wat is precies het probleem?

Toeslagouders konden en kunnen hun voorschot (VT) kinderopvangtoeslag direct op de rekening van de KOO's laten storten. Een positieve definitieve (DT) kinderopvangtoeslag wordt in verband met één rekeningnummer ook op de rekening van de KOO gestort en niet aan de toeslagouder. Dit is alleen mogelijk als KOO's een convenant met Dienst Toeslagen hebben en de toeslagouders hier expliciet, via het burgerportaal, toestemming voor hebben gegeven. Zie in de bijlage een voorbeeld van het huidige convenant. KOO's zullen dan verder de eigen bijdrage nog bij de toeslagouders in rekening brengen. Er loopt dus zoals gewoonlijk een stroom geld van toeslagouders naar KOO's maar bij deze doelgroep ook van Dienst Toeslagen naar KOO's in plaats van naar de toeslagouders. Als bij de definitieve beschikking blijkt dat het voorschot (dat dus aan de KOO's is uitbetaald) te hoog is geweest moeten toeslagouders dat via een negatieve DT zelf terugbetalen aan Dienst Toeslagen, zonder bemoeienis van de KOO. In een aantal gevallen dient de KOO het teveel betaalde VT en/of DT aan de ouder over te maken, dit betreft de volgende situaties, die ook gemixt kunnen voorkomen:

1. KOT wordt uitbetaald over een bepaald aantal uren, maar het aantal uur opvang is gedurende het jaar verminderd en dit is bij de VT-fase niet aan de Dienst Toeslagen doorgegeven;
2. KOT wordt uitbetaald aan de KOO terwijl de opvang is gestopt, maar de ouder heeft dit niet in de VT-fase doorgegeven aan Dienst Toeslagen;
3. KOT wordt in DT-fase uitbetaald naar een andere KOO dan de KOO waar de VT-fase over ging.
4. Er is een nabetaling gedaan bij de DT-fase omdat er in de aanvraag voor de VT-fase te weinig uren zijn aangegeven door de toeslagouder. De rekeningen van de KOO zijn al wel voldaan door de toeslagouder. De DT-fase nabetaling zou dan ook aan de burger moeten toekomen.
5. Er is een nabetaling gedaan bij de DT-fase omdat de burger een te hoog inkomen heeft doorgegeven in de VT-fase. Dit geld had naar de burger gemoeten, immers de burger heeft dan teveel eigen bijdrage betaald.

In deze situaties dient de KOO het teveel aan kinderopvangtoeslag, dat zij via VT- of DT-fase namens een toeslaggerechtigde van de Dienst Toeslagen hadden ontvangen, te retourneren aan de toeslaggerechtigde. Het probleem is nu dat er sterkte aanwijzingen zijn dat enkele KOO's afgelopen jaren aan de groep ouders die aan Dienst Toeslagen een deel van de kinderopvangtoeslag moesten terugbetalen dat niet hebben gedaan. Ofwel een groep toeslaggerechtigden heeft nog geld tegoed van KOO's, de zogenaamde "convenanttegoeden".

Het gaat hierbij expliciet om geld waarvan de KOO's zelf aangegeven dat ze teveel KOT hebben ontvangen. Een aantal KOO's heeft zich inmiddels gemeld over deze materie. Nadat de Kamer geïnformeerd is zal Dienst Toeslagen, de overige (ex-)convenant

houdende KOO's benaderen met de vraag hoe zij met dit gegeven zijn omgegaan, en of er nu wellicht nog geld bij hen staat.

2. Wat is de formele relatie/rol van Dienst Toeslagen, KOO's en toeslagouders bij de convenanttegoeden?

Dienst Toeslagen heeft aan zijn verplichting voldaan door aan de toekenning van kinderopvangtoeslag te voldoen. Deze is conform de tussen Dienst Toeslagen en de toeslagouder enerzijds en Dienst Toeslagen en de KOO anderzijds gemaakte afspraken betaald aan de KOO. Het VT en een eventuele positieve DT KOT is op basis van het convenant met de KOO en met toestemming van de toeslagouder, door Dienst Toeslagen naar de KOO overgemaakt. KOO's krijgen weliswaar bij een positieve DT wel het geld overgemaakt van Dienst Toeslagen maar ze krijgen geen inzicht in de definitieve beschikking van de toeslagouder.

Dienst Toeslagen faciliteert het direct overmaken van de KOT aan de KOO en draagt dit ook actief uit in communicatie etc. Sterker nog, er werd actief aangemoedigd om deze "directe financiering" bij convenantpartners te gebruiken. Dienst Toeslagen voelt dan ook een morele verantwoordelijkheid om de KOO's en vooral toeslagouders (waar het geld voor bedoeld is) te helpen in dit dossier. Omdat het soms jaren geleden is kan de KOO de ouders soms ook niet meer traceren. De eerste KOO die zich met dit probleem bij ons meldde, vroeg ook expliciet om hulp aan Dienst Toeslagen om de ouders te bereiken nu ze niet alle benodigde gegevens (meer) hebben van al deze ouders.

3. Om hoeveel toeslaggerechtigden gaat het, om wat voor bedragen en uit welke toeslagjaren?

De cijfers rondom deze convenanttegoeden kunnen nog niet afdoende in kaart worden gebracht. Hiervoor is Dienst Toeslagen afhankelijk van de informatie die KOO's moeten aanreiken. Deze zijn nog niet uitgevraagd omdat het handelingsperspectief nog niet duidelijk was. We hebben inmiddels wel van één grote KOO circa € 0,5 mln. aan convenanttegoeden ontvangen die uitgekeerd dienen te worden aan circa 850 personen. Bij deze KOO varieert het tegoed per persoon van vrijwel nihil tot twee bedragen van tussen de € 10.000 en € 15.000. Tevens is bekend dat ruim 86%, van de burgers onder de €1000 terugkrijgen, en dat slechts minder dan 1% recht heeft op een bedrag groter dan €5000. Zie hiervoor de tabel.

Convenanttegoed bij één KOO

Bedrag	Percentage van het totaal (in 1 casus)
Lager dan €1000,-	86,57% = 738
€1000 - €1500,-	5,06% = 43
€1500 - €5000,-	7,42% = 63
Hoger dan € 5.000,-	0,94% = 8

Verder is bekend dat sinds 2013 er jaarlijks gemiddeld 22.000 burgers zijn die ervoor gekozen hebben om de KOT rechtstreeks aan de KOO te laten uitbetalen.¹ Om precies uit te splitsen aan welke KOO, welk bedrag, voor welke ouder in welke periode is betaald, is uitvoerig data-onderzoek nodig. Zelfs als we dit in eigen systemen zouden terugvinden is dit nog niet een beeld van waar er convenant tegoeden zijn, en hoe hoog deze bedragen zijn. Daarvoor zijn we ook afhankelijk van de data van de KOO's. Hoewel het niet mag

¹ Dit is een gemiddelde per jaar, dit zijn dus meer dan 22.000 unieke burgers.

volgens het convenant weten we dat er KOO's zijn die de convenant tegoeden verrekend hebben met openstaande rekeningen (de eigen bijdrage) van de ouders.

Convenanttegoeden kunnen derhalve opgebouwd zijn in alle jaren tot en met 2025. Het is ook mogelijk dat er nog tegoeden zijn van voor 2013, hier hebben we nu 2 casussen van gezien. Het overgrote deel zal over de recentere jaren gaan. Pas wanneer alle KOO's hierover benaderd zijn kunnen we hier een vollediger beeld van geven.

Voordat in 2013 de convenanten met KOO's werden geïntroduceerd, was het ook al mogelijk om de kinderopvangtoeslag rechtstreeks aan de KOO te laten betalen. Tot en met 2015 had de Belastingdienst een project Gestalde gelden gelopen. Hierbij werden soortgelijke tegoeden van kinderopvangtoeslag en/of zorgtoeslag over de jaren 2005-2011 teruggehaald bij de instellingen die deze gelden ten onrechte hadden gekregen. Dit betrof toen totaal circa € 7 mln. Zie hiervoor in de bijlage het memo uit juni 2015. Met het afsluiten van het programma en het inrichten van convenanten dacht men het probleem richting de toekomst voorkomen te hebben. Dit is naar nu is gebleken niet het geval. Concreet betekent dit wel dat de convenanttegoeden waar deze nota over gaat vanaf 2013 ontstaan kunnen zijn maar dat er ook nog soortgelijke pré convenanttegoeden kunnen zijn van 2012 en deel 2013 die niet door het project Gestalde gelden zijn afgehandeld

4. Hoe staat het met de KOO's, hoeveel KOO's betreft het, is het geld er nog en zo niet, wie is daar verantwoordelijk voor?

Er zijn op dit moment circa 300 convenanthoudende KOO's. Sinds 2013 zijn er convenanten geweest met omstreeks 450 KOO's. Om het totaalbeeld te verkrijgen van de convenanttegoeden zullen de actuele, maar ook de oude convenanthouders benaderd moeten worden. Voordeel hier is dat het vnl. om (grote) organisaties gaat, maar als nadeel kan genoemd worden dat er in de afgelopen jaren vele fusies etc. hebben plaatsgevonden, waardoor de informatie niet altijd meer beschikbaar zal zijn. Het verkrijgen van de informatie, de gelden en voor welke burgers deze gelden zijn van deze KOO's zal naar verwachting één tot twee jaar duren, hierna kunnen we pas de desbetreffende ouders benaderen. In de nieuwe convenanten wordt duidelijk opgenomen dat als er convenanttegoeden zijn de KOO verantwoordelijk is voor de doorbetaling aan de toeslagouder. Wij willen de KOO's de komende maanden, ook al verzoeken om conform het nieuwe convenant te gaan werken en dat zij de actuele tegoeden doorbetalen aan de ouder. Voor de oudere tegoeden vragen we hen om ons de gelden en de informatie over de ouders te doen toekomen. Met de uitrol van de nieuwe convenanten, waarover u via een aparte besluitvormingsnota wordt geïnformeerd, zal aan de KOO's een duidelijke verplichting worden opgelegd om de tegoeden door te storten aan de burger en ons hier bewijsstukken van te doen toekomen. Hiermee proberen we te voorkomen dat er jarenlang tegoeden bij de KOO's blijven staan die niet aan hen toebehoren. Ook zullen we de communicatie richting de ouders hieromtrent wijzigen en hen ook duidelijk naar de KOO verwijzen als er een terugvordering plaatsvindt.

5. Wat, wanneer en hoe is dit afgelopen jaren met KOO's besproken?

Een aantal KOO's heeft zich bij Dienst Toeslagen gemeld met deze situatie. Deze KOO's hebben gevraagd wat zij met deze convenanttegoeden moesten doen. Vervolgens is Dienst Toeslagen geheel onverplicht nagegaan wat Dienst Toeslagen aan ondersteuning kan bieden om te zorgen dat de convenanttegoeden bij de rechthebbende toeslagouder terecht komt. Er is met enige regelmaat contact met convenanthoudende KOO's dit

specifieke onderwerp is echter niet actief besproken tot afgelopen jaar. Afgelopen jaar is relatiebeheer actief gestart om in haar gesprekken te informeren hoe KOO's omgaan met teveel uitbetaalde toeslagen die zij niet met de betreffende factuur kunnen verrekenen en/of een eigen betaling kunnen factureren. Veelal komt hier uit dat KOO's dit zelf al verrekenen met de ouders en doorstorten. Het streven is om vanaf 1 januari 2026 alle huidige convenanthoudende KOO's nieuwe convenanten te laten ondertekenen waarbij een verplichting wordt opgenomen om de tegoeden aan burgers door te storten, of wanneer zij geen contact meer met de burger hebben hier met Dienst Toeslagen contact over op te nemen.

Naast de bekende KOO's die zich met tegoeden hebben gemeld (7 stuks waarvan er 5 zich in de laatste 12 maanden hebben gemeld) is dit niet actief besproken met andere. Enkel wanneer de KOO hier zelf mee is gekomen is er over gesproken. De reden dat Toeslagen hier niet actief over heeft gesproken met de KOO's is omdat nu de IV-mogelijkheid gebouwd wordt om de terugbetaling aan de ouders te faciliteren en de nieuwe convenanten nog niet gereed zijn. Dienst Toeslagen wil zo snel mogelijk de nieuwe regels over deze tegoeden met de KOO's te delen. Wij wachten met contact opnemen tot nadat u de Kamer heeft geïnformeerd.

6. Is er overlap tussen deze groep toeslaggerechtigden en de UHT-populatie?

De hersteloperatie loopt sinds 2019. Het is mogelijk dat ouders zowel een compensatie bij herstel (via UHT) als mogelijk een terugbetaling van convenanttogoeden (via TSL) ontvangen waardoor er sprake kan zijn van een samenloop tussen deze projecten. Er is nu één KOO waarvan we de gegevens hebben ontvangen, van deze grote KOO hebben we een bestand van 853 regels. Hier zijn 47 BSN's in terug te vinden die in behandeling zijn (geweest) bij UHT. Er wordt gekeken of samenloop en dan voor welk bedrag te identificeren is. Indien dit lukt kan dubbele compensatie vermeden worden anders niet.

7. Indien terugbetalen aan toeslaggerechtigden; wat betekent dit? fiscaal en eventueel voor inkomens- en vermogensgrenzen.

Fiscaal betreft het terugbetalen van toeslagen geen inkomen in box 1. Bij een grote teruggave kan het wel zo zijn dat het daardoor zichtbaar wordt in box 3, waardoor de vermogensgrenzen in de huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget overschreden kunnen worden. Ook wordt in de brieven aan de burger vermeld dat dit geld invloed kan hebben op vermogen en daardoor eventuele bijstandsuitkeringen.

8. Hebben ouders recht op rente over de tegoeden, wie betaalt dat?

De vaktechnische lijn binnen directie Toeslagen komt tot het oordeel dat over het convenanttogoed KOT geen wettelijke rente hoeft te worden berekend. De Dienst Toeslagen heeft het oorspronkelijke bedrag tijdig uitbetaald en is niet in verzuim (geweest). Op grond van artikel 4:97 en artikel 4:98 Awb is een schuldenaar pas in verzuim (en verschuldigd tot wettelijke rente) als hij niet binnen de voorgeschreven termijn heeft betaald. Dat is in deze situatie niet het geval: Dienst Toeslagen heeft tijdig de KOT uitbetaald op het door de burger opgegeven rekeningnummer (dat van de KOO). De KOO is vervolgens verantwoordelijk voor het geld dat zij onder zich hebben.

Het berekenen van wettelijke rente over de convenanttogoeden is uitvoeringstechnisch momenteel ook niet mogelijk. Voor het deel van de doelgroep waar nu zicht op is, geldt dat niet in alle gevallen inzichtelijk is over welke periode de problematiek gaat. Daarom is ervoor gekozen om aan de betreffende KOO's de BSN's en de betreffende bedragen op te

vragen, en deze vervolgens één-op-één door te storten aan de betreffende burgers. Dat zal in de vorm van een mededeling gebeuren, en niet als een beschikking. Juist omdat er vanuit de KOO vaak onvoldoende informatie beschikbaar zal zijn om een precieze berekening te maken.

KOO's verzoeken om rente te betalen heeft grote gevolgen voor de relatie met deze KOO's. Bovendien heeft er vanuit Dienst Toeslagen ook nimmer monitoring plaatsgevonden en is er ook niet getracht om hier in een eerder stadium actief op toe te zien.

9. *Is de Kamer hier al over geïnformeerd, zo ja hoe, zo nee hoe/wanneer kan dat het beste?*

In een bijlage bij een brief van de minister van SZW en staatssecretaris T&D van 26 april 2023 is melding gemaakt van de convenanten en geldstromen (zie paragraaf politiek bestuurlijke context) maar hier is niet uit te halen dat er mogelijk nog toeslaggerechtigden zijn die geld tegoed hebben van KOO's. Dit is niet als het informeren van de Tweede Kamer te kwalificeren. Voorgesteld wordt onderstaande tekst in de stand van zakenbrief Dienst Toeslagen op te nemen die op de planning staat eind juni 2025 te versturen.

Concepttekst stand van zakenbrief

Convenanttegoeden kinderopvangtoeslag

Recent zijn mij de in gang te zetten acties van de Dienst Toeslagen rondom de zogenaamde convenanttegoeden bij de kinderopvangtoeslag gemeld. Ik wil u hiervan op de hoogte stellen aangezien dit gaat om een groep toeslaggerechtigden, waaronder ook gedupeerden van de toeslagenaffaire.

Met circa 300 kinderopvangorganisaties (KOO's) heeft Dienst Toeslagen op dit moment een convenant. Bij KOO's met een convenant kunnen toeslaggerechtigden, indien ze daarvoor zelf kiezen, de kinderopvangtoeslag door Dienst Toeslagen laten uitbetalen aan de KOO. Dit geldt dan zowel voor de maandelijks VT-fase (Voorlopige Toekenning) als bij een nabetaling door Dienst Toeslagen in de DT-fase (Definitieve Toekenning). Als door bijvoorbeeld minder afgenomen opvanguren de definitieve beschikking voor de kinderopvangtoeslag lager is dan de voorlopige beschikking dan moet de toeslaggerechtigde dit betalen aan Dienst Toeslagen. De negatieve DT wordt door de toeslagouder zelf betaald en niet door de KOO. Dit ondanks dat het oorspronkelijke bedrag rechtstreeks is overgemaakt naar de KOO. Hierdoor zijn er situaties waarbij de KOO dit geld nog terug moet betalen aan de toeslagouder. Dit zijn de zogenaamde convenanttegoeden. Een aantal KOO's met convenanttegoeden heeft zich bij Dienst Toeslagen gemeld met deze situatie, vaak kunnen ze geen contact meer krijgen met hun voormalige klanten. Deze KOO's hebben gevraagd wat zij met deze convenanttegoeden moesten doen en hebben om hulp door Dienst Toeslagen gevraagd. Vervolgens is Dienst Toeslagen nagegaan wat er aan ondersteuning geboden kan worden om te zorgen dat de convenanttegoeden bij de rechthebbende toeslagouder terecht komt. Momenteel wordt door Dienst Toeslagen samen met de betreffende KOO's onderzocht op welke wijze deze situatie met convenanttegoeden tot een goede oplossing kan worden gebracht. Inmiddels is van één KOO een bedrag van € 0,5 mln ontvangen dat verdeeld moet worden onder circa 850 toeslagouders. Het gaat hierbij om bedragen van nagenoeg nihil tot ongeveer € 5.000 met twee uitzonderlijke gevallen waarbij het bedrag meer dan €10.000 bedraagt.

Het streven is deze eerste groep vanaf het einde van het derde kwartaal van 2025 aan te schrijven en vanaf heden ook de KOO's die zich nog niet gemeld hebben te benaderen. Ik zal u hierover in de halfjaarlijkse stand van zakenbrieven nader informeren zodra meer gegevens beschikbaar zijn gekomen.

10. Hoe zit het met de nieuwe convenanten

U zult na de zomer een beslisnotitie krijgen rondom de uitrol van de nieuwe convenanten met de KOO's. Het belangrijkste doel van het nieuwe convenant is om convenanttegoeden tegen te gaan. Dit wordt in overleg met de KOO's praktisch vormgegeven.

Communicatie

De communicatiestrategie gaat uit van een persoonlijke en gerichte benadering van de sector en de toeslagouders. Om doelgroepen direct te kunnen informeren zijn middelen voorbereid zoals een woordvoeringlijn voor media en aanvullende communicatie richting ouders en de sector. Zie hiervoor het communicatieplan in de bijlage.

Politiek/bestuurlijke context

De convenanttegoeden zijn genoemd in de bijlage 'Evaluatie Convenantstructuur KOT' bij de brief d.d. 26 april 2023 over de voortgang van het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag 2023.² In de paragraaf over ervaring met de directe uitbetaling in de praktijk staat: *"Verder wordt hier genoemd dat er behoefte is aan een duidelijk inzicht in de geldstromen. Hoeveel is er aan kinderopvangtoeslag uitgekeerd, hoeveel aan eigen bijdrage, is er geld teruggevorderd. Dit overzicht hebben verschillende ouders naar eigen zeggen niet."* Met SZW is regelmatig (ambtelijk) contact over de convenanttegoeden. Zij zijn het eens dat deze gelden terug moeten worden betaald aan de ouders en volgen de ontwikkelingen nauwlettend. Tevens is afgesproken dat er binnen het huidige stelsel niet actief wordt ingezet op convenanten met nieuwe/andere KOO's totdat de nieuwe convenanten beschikbaar zijn.

In 3 is het eerdere project Gestalde gelden beschreven. Deze werd ook kort genoemd in de hierboven genoemde bijlage bij de brief van 26 april 2023 maar we hebben niet kunnen achterhalen dat de Kamer hier eerder over geïnformeerd is.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

² Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1219.



8-6'25

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

DG Toeslagen

616

Persoonsgegevens

nota

Monitor niet-gebruik

Datum

5 juni 2025

Notanummer

2025-0000159805

Bijlagen

1. Definitief rapport moni

Aanleiding

Een extern onderzoeksbureau (Panteia/Universiteit Leiden) heeft onderzoek gedaan naar het opzetten van een monitor van niet-gebruik voor Dienst Toeslagen. Bijgevoegd vindt u het rapport. In de nota nemen we u mee in de resultaten, de publicatie van het onderzoek en het vervolg. Het onderzoeksrapport geeft invulling aan de toezegging aan het lid Grinwis tijdens het plenaire debat van 17 april 2024 om te rapporteren over de actualiteit en omvang van het niet-gebruik van toeslagen, en over de frequentie en wijze waarop hierover met de Kamer kan worden gecommuniceerd.

Beslispunten

Gaat u akkoord met het openbaar maken van het onderzoeksrapport via de stand van zaken brief?

akkoord
mits 25m
8

Kern

- **Resultaten:** Het geschat niet-gebruik in 2021 is; zorgtoeslag 12%, huurtoeslag 11%, kindgebonden budget 8% en kinderopvangtoeslag 3%. De monitor bevat verder schattingen over niet-gebruik voor bepaalde kenmerken en life events, zoals leeftijd, inkomen en de geboorte van het eerste kind. Ook gaat het rapport in op de relatie tussen niet-gebruik en de hoogte van de toeslag.
- **Publicatie:** Voorstel is om het rapport met de monitor (deel 1) mee te sturen met de stand van zaken brief, die gepland staat voor eind juni 2025. Deel 2 van het rapport waarin wordt uitgelegd hoe Dienst Toeslagen de monitor in de toekomst zelf kan uitvoeren, maken we niet openbaar. Dit is een technisch rapport dat voor intern gebruik is bedoeld.
- **Stand van zaken brief:** In de brief wordt er kort ingegaan op de belangrijkste resultaten van de monitor en op de overeenkomsten, verschillen en samenwerking met het CPB dat in maart een rapport over niet-gebruik heeft uitgebracht.
- Daarnaast wordt aangegeven dat u voornemens bent om de monitor periodiek te herhalen om meer structureel zicht te krijgen op de ontwikkelingen van het niet-gebruik. Een eerste moment hiervoor is de wettelijk verplichte Periodieke Rapportage in 2026 waarin ook cijfers over niet-gebruik gerapporteerd moeten worden. De monitor kan dan cijfers geven over 2022 en 2023, waarmee een trend weergegeven kan worden over de eerste drie jaren binnen de te evalueren periode 2021-2025.

- Vervolg: De intentie is om de monitor periodiek te herhalen. Het tegengaan van niet-gebruik is een prioriteit waar regelmatig parlementaire aandacht voor is. Tegelijkertijd moet worden bekeken of het financieel haalbaar is om de monitor regelmatig te herhalen. Een mogelijkheid daarbij is dat de opdrachtgevende departementen BZK, VWS en SZW worden gevraagd om een bijdrage, gezien het belang dat zij hebben bij de informatie uit de monitor. In de stand van zakenbrief is daarom opgenomen dat u eraan hecht, samen met de opdrachtgevende departementen, om de monitor periodiek te herhalen.

Toelichting

Opzet onderzoek

- Het doel van de monitor is om structureel zicht te krijgen op de omvang van het niet-gebruik per toeslag. Het verminderen van niet-gebruik is een belangrijke doelstelling zoals vastgelegd in het jaarplan 2024 en 2025 van Dienst Toeslagen.
- Het onderzoek was opgedeeld in twee fasen. In de eerste fase is geïnventariseerd welke mogelijke externe gegevensbronnen inzicht geven in niet-gebruik. In de tweede fase zijn de gegevensbronnen gebruikt om de eerste monitor niet-gebruik over het jaar 2021 te draaien. Er is voornamelijk gebruik gemaakt van CBS-microdata. Voor KOT is gebruik gemaakt van een steekproef met zelf gerapporteerd gebruik van kinderopvang via een vragenlijst.
- Het onderzoek heeft aanzienlijk langer geduurd dan oorspronkelijk voorzien, vanwege de ingewikkeldheid om (toegang tot) de juiste gegevensbronnen te verkrijgen en dit vervolgens aan alle vereisten te toetsen.

Resultaten

- De monitor laat grote verschillen maar ook overeenkomsten zien tussen groepen en de vier toeslagen. Bij alle toeslagen geldt dat het niet-gebruik lager is naarmate inkomen en vermogen hoger zijn en het toeslagbedrag lager.
- Voor de zorgtoeslag gaat het om circa 12% niet-gebruik, wat neerkomt op ongeveer 600.000 mensen. In totaal blijft daarbij een bedrag van circa 500 miljoen euro onbenut. Bij de huurtoeslag ligt het niet-gebruik op ongeveer 11%, met zo'n 175.000 niet-gebruikers en een bedrag van bijna 475 miljoen euro dat niet wordt aangevraagd. Voor het kindgebonden budget bedraagt het niet-gebruik circa 8%, wat overeenkomt met ongeveer 100.000 niet-gebruikers en een bedrag van 160 miljoen euro aan onbenutte toeslag. Tot slot laat de monitor zien dat bij de kinderopvangtoeslag het niet-gebruik lager ligt, rond de 3%, met circa 14.000 mensen die hier geen gebruik van maken.
- Over het algemeen wordt er een hoger niet-gebruik geconstateerd van toeslagen onder echtparen zonder kinderen, zelfstandigen en gepensioneerden. Zelfstandigen en gepensioneerden zijn groepen die ook centraal staan in de huidige aanpak van niet-gebruik. Voor de kinderopvangtoeslag lijkt het niet-gebruik juist hoger te liggen bij lager opgeleiden.
- Opgemerkt dient te worden dat de cijfers een indicatie geven van de hoogte van het niet-gebruik, maar dat de monitor vooral bedoeld is om

meerjarig de ontwikkeling in het niet-gebruik in beeld te brengen. Daarnaast is het een nauwkeurige benadering op basis van beschikbare gegevensbronnen, maar zal dit nooit volledig zijn. Het gaat om schattingen. De genoemde cijfers zijn niet tot op individueel persoonsniveau te herleiden/achterhalen wie dit zijn.

- In de rapportage staat uitgebreid beschreven welke databronnen zijn gebruikt en welke databronnen niet beschikbaar waren. Ook is opgenomen welke groepen wel en niet zijn meegenomen en de redenen daartoe (beschikbaarheid data en relevantie). Daarnaast zijn er aanbevelingen opgenomen voor het verder verbeteren van de monitor. Vervolgens is per toeslag de uitkomst van de monitor opgenomen uitgesplitst naar verschillende kenmerken.

Onderzoek CPB

- Het CPB bleek gelijktijdig te zijn gestart met een onderzoek naar niet-gebruik. De twee onderzoeksbureaus hebben elkaar in een vroegtijdig stadium gevonden en regelmatig afstemming met elkaar gezocht over de verschillende uitgangspunten en methodieken. Beide onderzoeken hebben de omvang van niet-gebruik in kaart gebracht door gebruik te maken van individuele gegevens over inkomen, vermogen en huishoudenssituaties.
- Beide rapporten verschillen tegelijkertijd ook. Het voornaamste verschil zit in de methodiek die is toegepast. Het CPB maakt gebruik van regressieanalyses om niet-gebruik te verklaren en richt zich op langdurig niet-gebruik. De monitor niet-gebruik richt zich op een indeling van huishoudens in groepen waardoor er bij herhaling trends in het niet-gebruik zichtbaar worden voor verschillende huishoudens, kenmerken en live-events. Daarnaast ligt in de monitor de nadruk op een nauwkeurige identificatie van niet-gebruik door meer uitzonderingssituaties mee te nemen en heeft de monitor ook een analyse gedaan van het niet-gebruik van kinderopvangtoeslag. Tot slot maakt het CPB gebruik van het WOONBASE-bestand voor gegevens over inkomen en vermogen, terwijl de monitor de oorspronkelijke bronbestanden van het CBS gebruikt. Deze verschillen in aanpak kunnen leiden tot verschillen in uitkomsten.

Vervolg

- Het monitoren van niet-gebruik speelt een belangrijke rol in het verminderen ervan. Monitoren helpt trends waar te nemen, zodat structurele verbeteringen kunnen worden doorgevoerd die het toeslagenstelsel duurzamer en toegankelijker maken. Het biedt inzicht in welke groepen het risico lopen op niet-gebruik en hoe interventies gericht kunnen worden ingezet om juist deze huishoudens te ondersteunen. Met de informatie uit de monitor kunnen we de aanpak van niet-gebruik zodoende aanscherpen en verbeteren.
- Er moet worden besloten of er doorgegaan wordt met het uitvoeren van de ontwikkelde monitor, zo ja hoe vaak dit gedaan wordt (jaarlijks, tweejaarlijks) en door wie (extern of zelf uitvoeren). Een moment om de volgende monitor te draaien is de Periodieke Rapportage; de overkoepelende evaluatie naar de Awir en naar de dienstverlening en uitvoering van Dienst Toeslagen. Deze evaluatie vindt plaats in 2026 en rapporteert over de jaren 2021-2025. De monitor kan dan over de jaren 2022-2023 resultaten geven. Niet-gebruik is een vast onderdeel van deze evaluatie.

- Om de monitor zelf uit te voeren is er toegang nodig tot specifieke CBS-microdata, waarbij er binnen Dienst Toeslagen een beveiligde omgeving opgezet moet worden waarop de gegevens kunnen worden geladen en gedraaid. Het draaien van de monitor zal de nodige capaciteit vergen wat meegenomen moet worden in de prioritering.
- Denkbaar is ook om de monitor in 2026 nogmaals extern te laten uitvoeren, maar tegelijkertijd te onderzoeken of per 2027 de monitor intern uitgevoerd kan worden. De financiering van een eventueel extern onderzoek vormt onderdeel van de gesprekken met opdrachtgevende departementen, gegeven de mogelijke financieringsopgave van Toeslagen, onder andere ook op onderzoeksbudget.

Publicatie

- Indien de stand van zakenbrief vertraging oploopt wordt er opnieuw contact met u opgenomen om het onderzoek via een aparte Kamerbrief openbaar te maken. De richtlijn voor het openbaar maken van onderzoeken is 28 dagen (eind dit jaar wordt dit verder teruggebracht naar 14 dagen).
- Het technische gedeelte van de monitor (deel 2), waarin wordt uitgelegd hoe Dienst Toeslagen zelf de monitor kan uitvoeren, wordt niet openbaar gemaakt. Dit rapport is voor intern gebruik en bevat variabelen afkomstig van het CBS en de gehanteerde definities.

Communicatie

Er heeft afstemming plaatsgevonden met Communicatie waarbij is besloten tot een LinkedIn post op het platform van Dienst Toeslagen. De primaire geïnteresseerden zijn daar goed te bereiken. Het rapport bespreekt de situatie van 2021 en heeft daarmee een beperkte nieuws waarde. Evenwel verdient het een genuanceerde bespreking. Die past goed bij het LinkedIn-format. Bovendien biedt deze vorm mogelijkheid tot interactie en verdere discussie met relevante stakeholders.

Politiek/bestuurlijke context

Het onderzoeksrapport geeft invulling aan de toezegging aan het lid Grinwis tijdens het plenaire debat van 17 april 2024 om te rapporteren over de actualiteit en omvang van het niet-gebruik van toeslagen, en over de frequentie en wijze waarop hierover met de kamer kan worden gecommuniceerd. Verder worden er regelmatig Kamervragen gesteld over de omvang en ontwikkeling van het niet-gebruik.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Ministerie van Financiën

Bespreken
20-6-21

23/6
15.45 - 16.15 uur
Wolke

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

DG Toeslagen
Strategie, Recht en Beleid

19/6

Persoonsgegevens

nota

Vervolg muteren op inkomen

Datum

16 juni 2025

Notanummer

2025-0000170566

Bijlagen

4

Aanleiding

Dienst Toeslagen heeft in 2024 een pilot muteren uitgevoerd met het doel om terugvorderingen te voorkomen en de toekenningszekerheid voor burgers te vergroten. Op 22 april jl. heeft u besloten dit jaar vervolg te geven aan pilot muteren uit 2024 wat betreft muteren op opvanglasten (zie bijlage). Deze nota informeert u over de eerste resultaten van de pilot muteren op *inkomen* uit 2024. Ook wordt een voorstel voor opvolging in 2025 ter akkoord aan u voorgelegd. De uiterlijke deadline voor besluitvorming voor het doorvoeren van de eerste mutatie in september 2025 (voorschot oktober) is 25 juni a.s. om de systemen tijdig in gang te zetten.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met het voorstel om in 2025 muteren op inkomen structureel en breder in te zetten langs de lijnen geschetst in deze nota?
- Gaat u akkoord met het informeren van de Kamer over de evaluatie van de pilot uit 2024 en het vervolg in 2025 middels de aankomende stand van zakenbrief?
- Gaat u akkoord met het tekstvoorstel voor in de stand van zakenbrief? (zie bijlage)

Kernpunten

- In 2024 is een pilot muteren uitgevoerd waarbij de inkomensgegevens van bijna 9.000 burgers werden aangepast door Dienst Toeslagen met het doel om terugvorderingen te voorkomen en de toekenningszekerheid voor burgers te vergroten. De doelgroep van deze pilot waren burgers die in 2023 niet hadden gereageerd op een attenderingsbrief waarin hen werd gevraagd om zelf hun gegevens te checken en aan te passen én die vervolgens een terugvordering hebben ontvangen bij de definitieve toekenning.
- De tussenresultaten wijzen erop dat door de muteeractie waarschijnlijk (hogere) terugvorderingen voortijdig zijn voorkomen, hoewel een beter beeld van de financiële gevolgen pas beschikbaar is bij definitieve toekenning. De evaluatie laat ook zien dat een deel van de doelgroep zelf hun gegevens heeft aangepast tijdens het muteerproces in 2024, terwijl zij dus in 2023 niet hadden gereageerd op een attenderingsbrief. Pas bij definitieve toekenning kan het uiteindelijke effect op terugvorderingen worden geschetst, deze meting volgt in Q3.

- Bij een klein deel van de burgers die hun gegevens hadden aangepast, is hun wijziging onterecht overschreven door een mutatie vanuit Dienst Toeslagen vanwege de verwerkingstijd van de mutatie. In de voorgestelde nieuwe muteeractie zal de werkwijze worden aangepast zodat dit niet meer voor kan komen.
- Als onderdeel van de kwalitatieve evaluatie is gevraagd naar de ervaringen van burgers. Burgers gaven aan dat zij liever zo snel mogelijk in de voorschotfase de juiste toeslag ontvangen, dan dat zij pas in de definitieve toekenningsfase worden geconfronteerd met een (hoge) terugvordering. Wel gaven burgers aan dat het inkomen van mensen kan fluctueren, dus dat daar voorzichtig mee moet worden omgegaan door Dienst Toeslagen.
- Gezien de resultaten uit de tussenevaluatie is het voorstel om muteren vanaf dit jaar structureel en breder te gaan uitrollen, waarbij alle burgers in aanmerking komen die niet reageren op een attenderingsbrief in het huidige jaar (2025). Naar verwachting maximaal 70.000 aanvragers.
- Burgers die in het huidige jaar een attendering ontvangen en daar niet op reageren, ontvangen een mutatiebrief waarin Dienst Toeslagen aankondigt de aanvraag te wijzigen. Zij hebben vervolgens minimaal 3 weken om deze wijziging te voorkomen.
- Over de tussenevaluatie en het vervolg vanaf 2025 kan in de aanstaande stand van zakenbrief gecommuniceerd worden aan de Kamer. Het informeren van de Kamer over uitkomsten van de pilot muteren op inkomen en het vervolg geeft ook uitvoering aan de motie Welzijn van 28 november 2024¹. Een tekstvoorstel is hiertoe bijgevoegd. Wij vragen uw akkoord deze passage op te nemen in de stand van zakenbrief.
- Het voorstel voor het proces muteren is op ambtelijk niveau met opdracht gevende departementen besproken.

én tv ?

Toelichting

Afwijking in het inkomen is de belangrijkste oorzaak van terugvorderingen van toeslagen. In 2024 is daarom een pilot uitgevoerd met muteren op basis van inkomensgegevens met het doel om (hoge) terugvorderingen terug te dringen. Aanleiding is dat veel mensen niet zelf hun inkomen aanpassen als Dienst Toeslagen hen attendeert op een afwijking tussen hun opgegeven inkomen en hoe Toeslagen hun inkomen inschat op basis van data uit de maandelijkse Fiscale Loon Gegevens uit het huidige jaar of de aangifte inkomstenbelasting van het voorafgaande jaar. Ongeveer 75% van de burgers reageert niet als ze een attenderingsbrief ontvangen die hen vraagt hun inkomen te checken en aan te passen. Bij muteren past Dienst Toeslagen zelf de inkomensgegevens aan waardoor de burger wordt ontlast. Tegelijkertijd kan de burger de wijziging van zijn toeslag tegenhouden. Muteren dient het doel om terugvorderingen te voorkomen; het inkomen wordt daarom enkel omhoog aangepast, waardoor het voorschot lager wordt.

Pilot 2024

In augustus 2024 hebben 12.279 burgers een brief ontvangen waarin Dienst Toeslagen aangaf nieuwe inkomensgegevens over de burger te hebben ontvangen via de aangifte inkomensbelasting en dat de burger daarom werd gevraagd om binnen twee weken zelf de inkomensgegevens aan te passen. Ook werd daarin gecommuniceerd dat als de burger binnen twee weken de gegevens niet zelf aan

¹ Tweede Kamerstuk 36 600 XV, nr. 66

zou passen, Dienst Toeslagen dan de gegevens ging aanpassen. Ook stond deze brief met het mutatievoorstel een overzicht van de inkomensgegevens waarop de toeslag tot dan toe was berekend en de nieuwe schatting op basis van gegevens uit de aangifte inkomstenbelasting. De burger had zoals altijd de mogelijkheid om zelf zijn inkomensgegevens weer aan te passen of hij kon telefonisch doorgeven het niet eens te zijn met de aanpassing.

Voor pilot zijn enkel burgers geselecteerd die in het vorige jaar (2023) hun gegevens niet zelf hadden aangepast nadat zij een attenderingsbrief ontvingen die hen vroeg zelf hun inkomen te checken én waarbij een terugvordering ontstond bij de definitieve toekenning in verband met hun inkomen. Ook was een voorwaarde dat de afwijking minimaal €500 aan jaarinkomen hoger was en het nieuwe toeslagbedrag minimaal €500 lager op jaarbasis.

Resultaten eerste effectmeting

Van de burgers die de brief met de aankondiging van de mutatie door Toeslagen hebben ontvangen, heeft 20% (2.459 burgers/3.854 beschikkingen) vervolgens zelf hun een inkomen aangepast. Daarnaast hebben 44 burgers aangegeven de mutatie van Dienst Toeslagen niet te willen. Bij 8.827 burgers (72% van de mensen die de brief met de aankondiging hadden ontvangen) heeft Dienst Toeslagen uiteindelijk het inkomen gemuteerd. Dit had effect op 13.905 beschikkingen. Naast de mensen die zelf hun wijziging hadden aangegeven of telefonisch hadden doorgegeven het niet eens te zijn met de aanpassing, is ook voor burgers die vlak voor het ontvangen van de brief een zelf een inkomenswijziging hadden doorgegeven niet gemuteerd. Na de mutatie vanuit Dienst Toeslagen, heeft 14% (1.256 burgers) van deze groep zelf hun inkomen weer gewijzigd.

Het overgrote deel (namelijk 99%) van de burgers waarvoor wordt gemuteerd door Toeslagen, krijgt daardoor een verlaging van het jaarbedrag aan toeslag. In meeste gevallen (67%) gaat dit om een verlaging van maximaal €1000 euro. Bij 6% is het jaarbedrag met meer dan €2000 verminderd. Als gevolg van de mutatie krijgt 75% van de burgers direct te maken met een terugvordering in de fase van voorlopige toekenning, maar die is lager dan de terugvordering bij definitieve toekenning, als er niet was gemuteerd. Bij 24% kon de wijziging nog verrekend worden met hun lopende voorschot.

Ook als burgers zelf hun gegevens wijzigen na het ontvangen van de brief resulteert dit meestal in een lager jaarbedrag: namelijk voor 76% van de burgers die zelf een wijziging doorgeeft. Voor het merendeel (58%) gaat het wederom om een bedrag onder de €1000. Voor 3% van de burgers geldt dat door hun eigen wijziging hun jaarbedrag met meer dan €2000 daalt. Van deze groep die zelf hun inkomen wijzigt krijgt 47% te maken met een terugvordering en 29% met een verrekening op hun lopende toeslag. Als mensen zelf hun gegevens aanpassen doen ze dat meestal (namelijk 82% van de burgers) wel naar boven toe, waardoor ze een lagere toeslag krijgen, maar wel vaak (bij 66% van de burgers) niet zo hoog als het nieuwe inkomen dat door Toeslagen is voorgesteld. In de tweede effectmeting die volgt na de definitieve toekenning zal nader onderzocht worden of de burger zelf of Dienst Toeslagen dicht bij het werkelijke jaarinkomen in de buurt kwamen.

Daarnaast zijn er mensen die nadat de mutatie door Toeslagen is doorgevoerd, een eigen wijziging doorgeven. In 27% van de gevallen, lijken mensen de toeslag hierbij terug te zetten naar het niveau vóór de mutatie door Toeslagen.

Bij 136 burgers die een wijziging hebben doorgevoerd is vervolgens toch onterecht een mutatie door Toeslagen doorgevoerd. Dit kwam door de verwerkingstijd van de mutatie door Dienst Toeslagen, waardoor deze nog niet was doorgevoerd om het moment dat de burger zelf een wijziging doorgaf. De mutatie van Toeslagen overschreef vervolgens de wijziging door de burger. Richting 2025 wordt voorgesteld het proces aan te passen waardoor dit niet meer plaats kan vinden. De mutatie vanuit Toeslagen zal verwerkt zijn voor de matdatum van de mutatiebrief.

Er zijn 2 klachten en 12 bezwaren ingediend door burgers die onderdeel waren van de muteeractie. De precieze inhoud van de klachten en bezwaren is niet nader geanalyseerd. Het kan dus ook over zaken gaan die geen betrekking hebben op de muteeractie. Dit is een bijzonder laag aantal in verhouding tot het aantal terugvorderingen dat is ontstaan als gevolg van de mutaties.

Ervaringen van burgers en intermediairs

Inzichten in de ervaringen van burgers met de pilot muteren op inkomen is op verschillende manieren verworven: een extern kwalitatief onderzoek uitgevoerd door Ipsos I&O waarbij burgers werden geïnterviewd, een kwantitatief briefonderzoek en een belactie met burgers die niet hadden gereageerd op de brief met het mutatievoorstel.² Daarnaast is ook gesproken met stakeholders.

Het idee van muteren werd door de geïnterviewde burgers gewaardeerd. Wel konden veel van geïnterviewden zich niet herinneren de mutatie te hebben gezien. Ook blijkt dat de burgers vragen om het zelf te checken en aan te passen en dat anders Dienst Toeslagen de gegevens aanpast verwarrend kan werken voor burgers. Een deel van de burgers heeft ook zelf geen aanpassing doorgegeven, omdat ze ervan uitgingen dat Dienst Toeslagen dat ging doen, waarop een mutatie van Toeslagen volgde. Een aantal burgers gaf aan voorzichtig te zijn met muteren op inkomen, omdat het inkomen kan fluctueren.

Daaraan gerelateerd is één van de redenen die burgers geven om zelf niet hun inkomensgegevens aan te passen dat zij hun inkomen zelf lastig vinden om in te schatten: deze mensen wachtten bijvoorbeeld nog op hun loonstrookje of hebben een inkomen dat per maand wisselt. Verder spelen onbegrip van het toeslagensysteem, beperkte beheersing van Nederlandse taal, moeite met het digitaal doorgeven van wijzigingen en persoonlijke omstandigheden (bijv. een vakantie, drukke periode op werk, zwangerschap) een rol.

Daarnaast werd in gesprekken met burgers en intermediairs aangegeven dat de reactietermijn van twee weken te kort was en doordat de brieven werden verzonden tijdens de zomervakantie de kans groter was dat burgers het niet op tijd zien. Ook werden intermediairs pas kort voordat de brief aan burgers werd verzonden geïnformeerd waardoor zij weinig tijd hadden om zich voor te bereiden op vragen vanuit burgers.

² U heeft dit kwalitatieve onderzoeksrapport eerder ontvangen in het kader van muteren op opvanglasten; dit rapport is ook gedeeld met de Kamer met de kamerbrief over muteren opvanglasten van 24 april 2025 en opnieuw bijgevoegd bij deze nota.

Voorstel proces 2025

Proces: attenderen gevolgd door muteren

Tijdens de pilot bleek dat een deel van de mensen die het jaar ervoor niet hadden gereageerd op een attenderingsbrief, wel reageerden in het proces van deze muteeractie. Bovendien resulteerde de mutatieactie voor het grootste deel van de burgers in een hoger geregistreerd inkomen, dus een lager voorschot, ook als burgers zelf na de brief of na de doorvoering van de mutatie hun inkomen weer wijzigden. Hiermee zijn waarschijnlijk eventuele (hogere) terugvorderingen bij het DT voorkomen. Daarom is het voorstel om het middel muteren structureel in te zetten en ook breder uit te rollen. Daarnaast zullen verbeteringen worden doorgevoerd in de communicatie; zo komt er een aparte pagina op de website met extra uitleg over deze actie in het Nederlands en ook andere talen. Ook zullen intermediairs verder van tevoren worden geïnformeerd. Dit zijn mede aandachtspunten vanwege de ervaringen van burgers en intermediairs die hierboven zijn beschreven.

Het voorstel voor 2025 is burgers te selecteren voor de muteeractie die dit jaar een attenderingsbrief ontvangen die hen vraagt om zelf hun inkomen te checken en die daar niet op hebben gereageerd. Dit verschilt van 2024 toen werd gekeken naar mensen die in het vorige jaar niet reageerden op een attenderingsbrief en vervolgens tijdens de definitieve toekenning (DT) een terugvordering ontvingen. Door eerst een attendering te sturen wordt mensen meer gelegenheid gegeven om zelf hun inkomen door te geven. Ook hoeft zo niet te worden gewacht op het DT van het vorige toeslagjaar van de burger, waaruit blijkt of een terugvordering is ontstaan. In de toekomst kunnen daardoor muteeracties eerder in het toeslagjaar beginnen zodat een terugvordering nog voortijdiger kan worden voorkomen. Na de attenderingsbrief volgt de mutatiebrief waarin staat dat Toeslagen andere inkomensgegevens via werkgevers en uitkeringsinstanties heeft ontvangen en dat naar aanleiding hiervan het voorschot van de burger gaat wijzigen omdat Dienst Toeslagen het inkomen aanpast.³ Als de burger echter binnen de reactietermijn telefonisch laat weten deze wijziging niet te willen of als hij zelf zijn gegevens aanpast, zal het voorschot niet worden aangepast. Dit om verwarring bij burgers weg te nemen over wie er nu moet muteren: zichzelf of Dienst Toeslagen.

bespreken

In de mutatiebrief staat het volgende:

- 1) Inkomensschating van Dienst Toeslagen op basis van de loon- en uitkeringsgegevens over de eerste maanden van het jaar, dit is de mutatie
- 2) Het inkomen waarop de toeslag tot dat moment werd berekent
- 3) Wat dit voor de burger betekent: een lager voorschot
- 4) Wat de burger kan doen als hij het niet eens is met de mutatie
- 5) Wat de reactietermijn is
- 6) Waar de burger terecht kan als hij nog vragen heeft
- 7) Dat de burger zelf verantwoordelijk blijft voor de eigen gegevens.
- 8) De vraag aan de burger om naast inkomen zelf ook na te gaan of er nog andere wijzigingen in zijn situatie zijn.
- 9) Informatie over dat besluitvorming geautomatiseerd tot stand is gekomen.
- 10) Een stappenplan voor het aanpassen van gegevens, met daarin tevens een verwijzing naar een landingspagina met nadere uitleg in meerdere talen.

³ In de brief staat een overzicht van de inkomensgegevens volgens de aangifte inkomensbelasting en de gegevens die de burger eerder zelf heeft aangeleverd.

Op het moment dat de burger de mutatiebrief ontvangt heeft Dienst Toeslagen de gegevens in het systeem al gemuteerd en verwerkt. Het alvast doorvoeren en verwerken van de mutatie pakt het knelpunt aan dat in de pilot voor burgers onterecht is gemuteerd die zelf een wijziging hadden doorgevoerd vanwege de verwerkingstijd van de mutatie. Een burger die een wijziging doorgeeft overschrijft zo altijd de mutatie van Toeslagen. Burgers worden minimaal 3 weken reactietermijn gegeven om de mutatie door Dienst Toeslagen tegen te houden en gevolgen voor hun eerstvolgende voorschot te voorkomen. Ook na de reactietermijn kan de burger op elk moment gedurende het toeslagjaar zijn gegevens aanpassen via het portaal of de app of door telefonisch contact op te nemen met Dienst Toeslagen. Uiteraard volgt bij de definitieve toekenning na afloop van het toeslagjaar opnieuw een controle of de burger de juiste toeslag heeft ontvangen. Dit neemt niet weg dat er burgers kunnen zijn die door de mutatie in de actualiteit betaalproblemen kunnen ondervinden als zij door de verlaging van hun voorschot onvoldoende middelen overhouden om aan hun betaalverplichtingen te voldoen. Daartegenover staat dat bij niet ingrijpen terugvorderingen in de DT oplopen en ook tot financiële problemen kunnen leiden. Dezelfde discussie speelde bij de actie muteren op opvanglasten. Evenals daar wordt het belang om in te grijpen en een terugvordering te voorkomen door Dienst Toeslagen zwaarder gewogen.

Doelgroep en de schatting van het inkomen

De doelgroep voor de muteeractie zijn mensen die niet hebben gereageerd op een attenderingsbrief en waarvoor betrouwbare inkomensgegevens beschikbaar zijn. De populatieselectie voor de attenderingsbrief werkt daarom door in de populatieselectie voor de mutatiebrief. De attenderingsbrief wordt verstuurd op basis van informatie uit de aangifte inkomstenbelasting van het vorige jaar of maandelijks Fiscale Loon Gegevens uit het lopende jaar. Hierbij worden rekening gehouden met indicatoren die kunnen erop kunnen wijzen dat er geen afdoende zekere inkomensschatting kan worden gemaakt, bijvoorbeeld vanwege een sterk fluctuerend inkomen. Ondernemers, mensen die in het huidige toeslagjaar de AOW-leeftijd bereiken of mensen die in de recent een NINBI-beschikking hebben ontvangen zijn niet onderdeel van de doelgroep omdat deze mensen een zodanig fluctuerend inkomen hebben dat geen afdoende betrouwbare schatting te maken is van het inkomen. Daarnaast moet er sprake zijn van een inkomensstijging van minimaal €500 en maximaal €50.000. Deze burgers vallen om dezelfde redenen ook uit de doelgroep voor de muteeractie.

Voor de muteeractie wordt dus gekeken welk deel van de populatie a) niet heeft gereageerd op de attendering en b) waarvoor voor minimaal 3 maanden aan Inkomensgegevens uit de FLG beschikbaar zijn.

In tegenstelling tot de pilot en de attendering wordt enkel gemuteerd op basis van de recentere FLG en niet de aangifte inkomensbelasting uit het vorige jaar. Op basis van drie eerdere maanden wordt een gemiddelde inkomensschatting berekend. Dit is de mutatie. In aanvulling op de voorwaarden uit de attenderingsactie worden nog meer maatregelen getroffen om een zo goed mogelijke inkomensschatting te maken. Zo worden mensen die incidenteel loon hebben ontvangen of werken via een uitzendbureau uitgesloten. Ook worden burgers uitgesloten die te veel werkgevers hebben. Tot slot mag de inkomensschatting van de mutatie maximaal 10% afwijken van de inkomensschatting ten tijde van de attendering, omdat ook dit een reden is om de betrouwbaarheid van de schatting in twijfel te trekken.

Juridisch

De Awir biedt ruimte voor het ambtshalve wijzigen van het toeslagvoorschot en kent tevens een grondslag voor het verkrijgen van inkomensgegevens van toeslagontvangers ter vaststelling van de tegemoetkoming. Voor het ambtshalve muteren van inkomens geldt dat dit ook op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zorgvuldig dient te gebeuren op basis van betrouwbare gegevens.

De voorgestelde muteeractie op inkomen is in lijn met de wettelijke taak van Dienst Toeslagen om het voorschot zo accuraat mogelijk te verlenen ten opzichte van het definitieve recht op een toeslag. Daarbij zijn de inkomensschattingen die Dienst Toeslagen als grondslag gebruikt gebaseerd op betrouwbare contragegevens, nu de populatie voor de muteeractie is toegespitst op burgers in loondienst of met een uitkering met een (naar verwachting) stabiel inkomen. Van belang is bovendien dat de burger – net als bij muteren opvanglasten – de mogelijkheid krijgt te reageren op de mutatiebrief en daarmee desgewenst mutatie kan voorkomen. Ook geldt dat de burger op elk moment gedurende het toeslagjaar (ook na ambtshalve mutatie) zijn inkomen kan aanpassen, waarna de (voorlopige) toeslag opnieuw berekend wordt.

Vanuit de AVG is er een verplichting om een data protection impact assesment (DPIA) uit te voeren bij hoog risicoverwerkingen. Strikt genomen kunnen nagenoeg alle processen binnen Dienst Toeslagen worden geclassificeerd als een hoog risico verwerking, waaronder het voorgestelde deelproces muteren inkomen. De Persoonsgegevens is van mening dat DPIA's niet op niveau van acties als muteren inkomen dienen te worden opgesteld maar op een hoger procesniveau, zodat er overkoepelende DPIA's zijn waar verschillende deelprocessen onder vallen. Dienst Toeslagen heeft besloten hierbij aan te sluiten en zodoende geen aparte DPIA's meer uit te voeren op het niveau van acties als muteren. Dienst Toeslagen is gestart met een versneld verbetertraject om het complete verwerkingenlandschap van de processen van Dienst Toeslagen in kaart te brengen, overkoepelende DPIA's op te stellen en bestaande DPIA's aan te passen. De actie muteren inkomen zal dan worden opgenomen in een bredere DPIA, die nu nog niet tot stand is gekomen. In de tussentijd voldoet de actie muteren op inkomensgegevens daarom nog niet volledig aan de vereisten uit de AVG.

Dienst Toeslagen heeft wel langs de lijnen van een DPIA van experts advies ingewonnen over de maatregel. Daarbij zijn de privacy risico's in kaart gebracht en gedocumenteerd. De risico's slaan met name op dat de burger de brieven onduidelijk kunnen vinden, het de burger mogelijk niet lukt om (tijdig) te reageren, dat in gevallen de inkomensgegevens onbetrouwbaar of niet actueel blijken, dat de burger zich aangetast voelt in zijn gevoel van autonomie of dat burgers onterecht wel of niet geselecteerd worden voor deze actie.

Op alle risico's worden beheersmaatregelen getroffen. Zo worden de brieven vereenvoudigd naar B1 niveau en komen er video's met uitleg in de meest gangbare talen beschikbaar op de website. Ook hebben burgers verschillende mogelijkheden om het inkomen aan te passen: via MijnToeslagen.nl, de app, de Belastingtelefoon of fysieke balie. Er zijn extra controles ingebouwd om de betrouwbaarheid en kwaliteit van de data te verbeteren en te borgen. Ook staan de reguliere processen voor het indienen van klachten en bezwaren open voor de burger.

Ook is een Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA) uitgevoerd. De inzet van deze maatregel wordt gezien als proportioneel. De restrisico's met de mitigerende maatregelen staan in verhouding tot de gevolgen van niets doen en het willen bereiken van de doelstelling van terugvorderingen terugdringen. Aandachtspunt uit de IAMA is dat er nog geen volledige effectmeting beschikbaar is. Er zal daarom nog een tweede effectmeting volgen op de pilot waarbij naar de uiteindelijke terugvorderingen bij het DT wordt gekeken. Ook de muteeractie van 2025 zal opnieuw worden geëvalueerd, in het bijzonder omdat de werkwijze niet geheel gelijk is aan de pilot. Hoe meer inzicht in de effectiviteit van muteren, hoe beter de proportionaliteit van de maatregel toe te lichten is. Daarnaast zal ook een bias-analyse worden uitgevoerd. Er zullen burgers zijn die buiten scope van de actie vallen. Daarbij hoort het risico dat er wordt gefocust binnen deze actie op een specifieke groep, namelijk die van wie de inkomensgegevens goed worden geleverd. In de context van het geheel aan inkomensacties die nu lopen zal worden geanalyseerd welke populatie wordt behandeld en ook hoe de populatie eruitziet die we op dit moment missen en misschien wel hulpbehoevend zijn. Hier kunnen dan bijvoorbeeld weer nieuwe acties binnen het inkomen uit volgen.

Op basis van de inzichten uit de privacy analyse is Dienst Toeslagen van mening dat geïdentificeerde restrisico's aanvaardbaar zijn onder de gehanteerde mitigerende maatregelen. Op basis hiervan, in combinatie met een IAMA, heeft het DT van Dienst Toeslagen de conclusie getrokken dat de geschetste risico's acceptabel zijn en besloten deze nota door te geleiden naar de Staatssecretaris Herstel en Toeslagen.

Motie lid Welzijn

Door de leden Welzijn, Vijlbrief en Inge van Dijk, is een motie aangenomen ten aanzien van de proef muteren die oproept tot:

- aan de Kamer verslag uitbrengen van deze proef, inclusief de knelpunten;
- voorstellen te doen om deze knelpunten op te lossen;
- een voorstel te doen waarbij deze proef verder wordt uitgerold om zo veel mogelijk in de actualiteit te werken en terugvorderingen te voorkomen;
- voor burgers zo inzichtelijk mogelijk te maken hoe de koppeling is met hun gegevens in de polisadministratie;
- daarover binnen een halfjaar te rapporteren aan de Kamer.

Met deze actie en de uitleg daarover komt u tegemoet aan deze motie. Het voorstel luidt om een tekst hierover op te nemen in de komende Stand van zakenbrief (zie bijgevoegd). Met betrekking tot het inzichtelijk maken van de koppeling van de polisadministratie reageert u negatief. In de brief wordt verwezen dat de schatting tot stand is gekomen aan de hand van het meest recente bekende inkomen en wordt het voorgestelde bedrag getoond. Aan de schatting van het inkomen gaan veel complexe bedrijfsregels vooraf. Het voert te ver om in een brief aan de burger een dergelijk complex proces in detail proberen toe te lichten. Vraag is of de burger geholpen is met het in detail inzichtelijk maken van de betreffende gegevens. Burger worden wel verwezen naar een webpagina met meer toelichting over de actie en kunnen daarvoor ook contact op nemen met de Belastingtelefoon. De overige punten worden in het tekstvoorstel voor de stand van zakenbrief geadresseerd.

Communicatie

De Kamer kan in de aankomende Stand van Zakenbrief worden geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie en de vervolgstappen rondom muteren op basis van inkomensgegevens.

Politiek/bestuurlijke context

Zoals eerder genoemd in het kader van muteren opvanglasten: De pilot muteren is door de toenmalig staatssecretaris De Vries ook besproken tijdens het Commissiedebat van 17 april 2024. Hierop volgde beperkt reactie.

Op 3 augustus 2024 kwam de telegraaf met een nieuwsartikel over handhaving bij Dienst Toeslagen in het algemeen en de pilot muteren in het bijzonder. Naar aanleiding van dit artikel zijn er kritische Kamervragen gesteld door het lid Dijk (SP) over handhaving binnen Dienst Toeslagen, de pilot muteren en de toekomst van Toeslagen. Deze vragen zijn beantwoord, waarbij vooral de boodschap dat muteren een dienstverlenende maatregel en geen handhavingsmaatregel betreft is gecommuniceerd en het belang van een evaluatie wordt onderstreept (zie nota beantwoording Kamervragen). Op deze beantwoording is destijds geen verdere reactie gekomen.

Eerder heeft de Kamer het kwalitatieve onderzoek naar de pilot muteren ontvangen bij de Kamerbrief over het vervolg van muteren op opvanglasten⁴.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Externe bijlages

- o Bijlage 1 concept tekst StaVaZa brief
- o Bijlage 2 Effectmeting muteren op inkomensgegevens
- o Bijlage 3 Kwalitatief onderzoek Ipsos I&O
- o Bijlage 4 Eerdere beslisnota muteren opvanglasten Stas HT



22-6-25

TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

22-6
Directie Strategie, Recht &
Beleid Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

C2 Stand van zakenbrief Dienst Toeslagen

Datum

19 juni 2025

Notanummer

2025-0000159571

Bijlagen

1. C1 Stand van zakenbrief + b
2. Motie Kouwenhoven
3. Motie Haage
4. Motie Van Eijk

Aanleiding

Bijgaand treft u de C2 versie van de stand van zakenbrief Dienst Toeslagen.

Bespreekpunten

- Graag vernemen we uw op/aanmerkingen bij deze versie in de week van 23 juni.

Kernpunten

- Planning is om deze brief uiterlijk eind juni of eventueel eerste week van juli te verzenden.
- In de brief wordt tevens ingegaan op vier moties waarvan er drie (bijgevoegd) afgelopen dinsdag aangenomen zijn. Te weten Kouwenhoven (aankpak problematische schulden), Van Eijk (intensivering aankpak fraude) en Haage (doelstellingen voor niet-gebruik en hoge terugvorderingen).
- In de toelichting wordt op een aantal onderwerpen nog nader ingegaan.
- Naar aanleiding van uw opmerkingen zullen we u een tekenversie voorleggen die in de week van 30 juni 2025 verstuurd kan worden.
- Zoals gebruikelijk worden met deze brief ook de onderliggende adviesnota's die u over de onderwerpen hebben ontvangen openbaar gemaakt. Deze set krijgt u bij de tekenversie aangeboden.

Toelichting

- In het commissiedebat van 22 mei 2025 heeft u aangekondigd de ambitie te hebben een pilot te starten met een voorzichtig voorschot in 2026. Zoals eerder vermeld ligt aan deze uitwerking een digitaal lab experiment ten grondslag, waaruit behoefte voor de maatregel blijkt. Ongeveer 60% van de mensen maakt er in het experiment gebruik van. Het rapport voor dit experiment is recentelijk afgerond en wordt meegestuurd met de brief. Zoals ook eerder vermeld is de uitwerking van de pilot op punten complex, waardoor nog geen garanties kunnen worden gegeven over daadwerkelijk uitvoering van de pilot.
- In aparte nota's bent u geïnformeerd over het onderwerp invordering (138327), tevens is recent de motie Kouwenhoven aangenomen. In overleg met SZW zijn voor beide onderwerpen tekstvoorstellen opgenomen.
- Cf aan de Kamer toegezegd is in deze brief nu ook voor het eerst de stand van zaken rondom invordering opgenomen. Zoals met u besproken is er uitgebreider ingegaan op bestaansminimum; is geprobeerd duidelijk in te gaan op de stand van zaken van de verbetermaatregelen n.a.v. het rapport van de IBTD. Cf uw verzoek is een bijlage bijgevoegd waarbij per ambitie uit de invorderingsstrategie wordt aangegeven onder welke verbetermaatregel die wordt opgepakt, dit is gecategoriseerd naar waar die ambities precies op zien (bijv. standaard betalingsregeling, persoonsgerichte benadering) en er is met kleuren gewerkt zodat de Kamerleden duidelijk zicht hebben op waar de verbetermaatregelen zich in het proces bevinden. In de tekst is tevens de toezegging uit het recente Commissiedebat over het niet (automatisch) kunnen voegen van vorderingen in een standaard betalingsregeling en het standaard aanbieden van de persoonlijke betalingsregeling verwerkt.
- U ontvangt nog een beslisnota over de aanpassing van de dwangbevelkosten.
- De tekst over convenanttegoeden is conform uw opmerkingen bij de bespreking over de nota (151802) aangepast.
- Zoals met u besproken is er een aparte tekst over proactieve dienstverlening opgenomen.

Politiek/bestuurlijke context

Elk half jaar wordt een stand van zakenbrief Dienst Toeslagen gestuurd. In deze brief wordt ook ingegaan op drie moties die afgelopen dinsdag zijn aangenomen.

Communicatie

Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.