

Uitvoeringstoets Wetsvoorstel wijziging kostendelersnorm Toeslagenwet

UWV

4 mei 2022

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Samenvattend oordeel	3
3.	Beoordelingspunten.....	5
a.	<i>Uitvoerbaarheid</i>	5
b.	<i>Handhaafbaarheid</i>	5
c.	<i>Haalbaarheid beoogde invoeringsdatum</i>	6
d.	<i>Effecten voor de klant</i>	6
e.	<i>Effecten op de benodigde capaciteit</i>	7
f.	<i>Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten</i>	7
g.	<i>Effecten op regeldruk (administratieve lasten)</i>	8
h.	<i>Gevolgen voor de verantwoordings-en beleidsinformatie</i>	8
i.	<i>Implementatie/risico's/control</i>	8
j.	<i>Informatievoorziening/Informatie- en communicatietechnologie</i>	10
k.	<i>Gegevensuitwisseling</i>	10
l.	<i>Privacy</i>	11
	Wetstechnische bijlage	13

1. Inleiding

Op 24 maart 2022 ontving UWV formeel verzoek voor een u-toets op het voorstel tot wijziging van de kostendelersnorm binnen de Toeslagenwet. De beoogde implementatiedatum is 1 januari 2023.

Dit wetsvoorstel verhoogt de leeftijdsgrens voor kostendelers binnen de kostendelersnorm van de Toeslagenwet van 21 naar 27 jaar. Dit betekent dat inwonende jongvolwassenen in de leeftijd tot en met 26 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten. De wijziging geldt zowel voor nieuw toe te kennen uitkeringen als voor lopende uitkeringen. Het voorstel maakt onderdeel uit van de vierde nota van wijziging 'Wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief).' Dit betreft de wijziging van de leeftijdsgrens binnen de kostendelersnorm voor de Participatiewet (Algemene bijstand tot de AOW-leeftijd), aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) en Bijstand voor zelfstandigen (Bbz), Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), Algemene nabestaandewet (Anw) en Toeslagenwet (TW).

Doel van het voorstel is het voorkomen dat jongeren dak- of thuisloos worden na het bereiken van de leeftijd van 21 jaar (vanaf dat moment telt de jongere in de huidige wet- en regelgeving namelijk mee voor de kostendelersnorm en wordt de medebewoner met een uitkering gezien als alleenstaand woningdeler). Deze problematiek is onderzocht binnen de Participatiewet. Het is onbekend in hoeverre deze problematiek binnen de Toeslagenwet speelt.

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is de afspraak in het coalitieakkoord over het verhogen van de leeftijdsgrens binnen de kostendelersnorm.

Vormgeving kostendelersnorm Toeslagenwet en vereenvoudiging Toeslagenwet

Al bij de u-toetsen van 2013 en 2014 op de implementatie van de kostendelersnorm in de Toeslagenwet heeft UWV benadrukt dat de kostendelersnorm zeer complex is, moeilijk uitvoerbaar en niet handhaafbaar. In de jaren erna heeft UWV benadrukt de kostendelersnorm te herbezien en daarin een scherpe afweging te maken tussen doel, middel en effectiviteit. Hiervoor verwijst UWV naar de Signaleringsbrieven over 2018, 2019 en 2020 en de Knelpuntenbrief over 2020. Bovendien is de Toeslagenwet als geheel complex voor cliënt en uitvoering. Het is dus van belang om naast voorliggende wijziging vaart te maken met de vereenvoudiging van wet- en regelgeving binnen de Toeslagenwet.

2. Samenvattend oordeel

UWV oordeelt dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is per 1 januari 2023 mits:

1. UWV de formele opdracht uiterlijk 1 juni 2022 ontvangt;
2. UWV uit kan gaan van dezelfde uitgangspunten zoals benoemd in de u-toetsen op de kostendelersnorm uit 2013 en 2014. Dit zijn:
 - o UWV gaat uit van de gegevens in het BRP;
 - o Bij wijzigingen in de situatie van de cliënt kan UWV uitgaan van de inlichtingenplicht van de cliënt.
 - o Indien een of meerdere medebewoners niet meewerken aan het vaststellen van de leefvorm gaat UWV uit van de opgave van de cliënt zelf.

Als de formele opdracht later komt dan 1 juni 2022 is de implementatiedatum niet meer haalbaar en zal moeten worden onderzocht wat een nieuwe haalbare datum is. UWV heeft namelijk zeven maanden nodig om alle benodigde wijzigingen in systemen, formulieren, opleidingen etc. te kunnen verwerken. Dit komt door de druk op de verandercapaciteit van UWV en het feit dat de Toeslagenwet gekoppeld is aan de moederwet waardoor veel systemen moeten worden aangepast.

De wijziging van de leeftijdsgrens binnen de kostendelersnorm Toeslagenwet valt qua aanpassingen grofweg uiteen in twee onderdelen:

1. Aanpassen proces, instructies, opzetten communicatie etc. voor nieuwe aanvragen per 1 januari 2023;

2. Het opzetten en uitvoeren van een herbeoordeling op alle lopende TW-dossiers met als leefvorm alleenstaand woningdeler.

Onderdeel 1 kan UWV voor 1 januari 2023 afronden.

Onderdeel 2, de herbeoordeling van de lopende dossiers, kan UWV niet voor 1 januari 2023 afronden. De herbeoordeling start per 2 januari 2023 en zal maximaal een half jaar duren wegens de omvang van de herbeoordeling (circa 10.000 dossiers) en omdat het wetstraject eerst afgerond moet zijn om herstelwerk (en onrust onder cliënten ten gevolge daarvan) zoveel mogelijk te voorkomen. Uiteraard kent UWV in de herbeoordeelde dossiers de toeslag op grond van de Toeslagenwet (hierna toeslag) met terugwerkende kracht tot 1 januari 2023 toe.

Communicatie richting cliënten

UWV hecht veel belang aan het correct en tijdig informeren van cliënten waarop deze aanpassing van toepassing is.

UWV neemt telefonisch contact op met cliënten wier al lopende toeslag wijzigt als gevolg van de wetswijziging. Doel hiervan is het bespreken van de wijziging en eventuele gevolgen ervan. UWV zet zich tevens in om de beoordeling zelf zo snel mogelijk te laten verlopen om zoveel mogelijk te voorkomen dat cliënten negatieve gevolgen ondervinden op andere toeslagen als gevolg van een herbeoordeling.

Het kan zijn dat een cliënt voor 1 januari 2023 geen recht heeft op toeslag, maar daarna wel. Voor cliënten wier aanvraag voor 1 januari 2023 is afgewezen onderzoekt UWV of en hoe deze groep gericht kan worden benaderd om een nieuwe aanvraag in te dienen. De voorlopige conclusie luidt dat dit niet mogelijk is doordat UWV via de systemen geen integraal inzicht kan krijgen in de specifieke groep. Dit zou betekenen dat we de totale groep toeslagontvangers met een kostendeler moeten benaderen, wat voor veel onrust zorgt binnen de doelgroep. Ook heeft UWV geen wettelijke grondslag om eerder verwerkte gegevens van afgewezen aanvragen te gebruiken om te bekijken of een cliënt mogelijk per 1 januari 2023 wel recht heeft op toeslag. Daarvoor zou UWV eerst een nieuwe aanvraag van de cliënt moeten ontvangen terwijl we hem of haar juist op het indienen van een nieuwe aanvraag willen wijzen.

Dit neemt niet weg dat UWV wil dat deze cliënten de uitkering krijgen waar zij recht op hebben en dat UWV eventuele nadelige gevolgen zoveel mogelijk wil voorkomen. Daarom zorgt UWV in ieder geval voor content op de website, nieuwsberichten, content op het inspiratieplatform, diverse fora en het inzetten van de nieuwsbrief van UWV.

Daarnaast verricht UWV verdiepend onderzoek of en zo ja welke andere mogelijkheden zijn om specifiek deze groep gericht te kunnen informeren. Dit betekent dat daar mogelijk aanvullende kosten aan zijn verbonden die we in de nu voorliggende u-toets nog niet compleet hebben kunnen specificeren. Hier komen we te zijner tijd op terug bij het ministerie.

Kostendelersnorm in de Toeslagenwet complex en niet handhaafbaar

Hoewel UWV tevreden is dat voorliggende wijziging voor een (klein) deel van de cliënten met een toeslag financieel voordelig is, lost het voorstel de kernproblemen van de kostendelersnorm niet op. In de u-toetsen van 2013 en 2014 en in de Signaleringsbrieven 2018, 2019 en 2020 en in de Knelpuntenbrief over 2020 maken wij al melding van deze problemen.

De kostendelersnorm blijft niet handhaafbaar wat leidt tot rechtmatigheidsrisico's en misbruikrisico's zoals ook geconstateerd in het KPMG misbruikonderzoek Toeslagenwet uit 2021. Daarnaast is de kostendelersnorm complex voor zowel cliënten als uitvoering en doet het daardoor een groot beroep op het doenvermogen.

UWV blijft dan ook pleiten voor afschaffing van de kostendelersnorm in de Toeslagenwet.

Leemte artikel 2 lid 2 Toeslagenwet

Tijdens het u-toets proces heeft UWV geconstateerd dat sprake is van een leemte in artikel 2 lid 2 Toeslagenwet. UWV adviseert deze leemte tegelijk met voorliggende wijziging in te vullen en artikel 2 lid 2 Toeslagenwet als volgt te formuleren:

“Behoudens het derde lid hebben voorts recht op toeslag een ongehuwde die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt, een ongehuwde die uitsluitend met een of meer personen als bedoeld in het

negende lid van dit artikel in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft en een ongehuwde, die niet met een of meer meerderjarige personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft en die: [...]"

Een nadere toelichting en onderbouwing staat vermeld in de wetstechnische bijlage van deze u-toets.

3. Beoordelingspunten

a. Uitvoerbaarheid

De wijziging van de leeftijdsgrens binnen de kostendelersnorm Toeslagenwet voor nieuwe aanvragen is uitvoerbaar per 1 januari 2023 mits UWV de formele implementatieopdracht uiterlijk 1 juni 2022 ontvangt en mits UWV van dezelfde uitgangspunten kan blijven uitgaan zoals eerder benoemd in de u-toetsen uit 2013 en 2014 op de kostendelersnorm, namelijk:

- UWV gaat uit van de gegevens in het BRP;
- Bij wijzigingen in de situatie van de cliënt kan UWV uitgaan van de inlichtingenplicht van de cliënt. Dit is kwetsbaar omdat de cliënt veelal de complexe kostendelersnorm en de Toeslagenwet niet begrijpt. Tegelijkertijd is de kostendelersnorm echter niet handhaafbaar.
- Indien een of meerdere medebewoners niet meewerken aan het vaststellen van de leefvorm gaat UWV uit van de opgave van de cliënt zelf. UWV heeft namelijk geen sanctiemogelijkheden richting de medebewoner.

Voor de wijziging dient naast het aanpassen van de bestaande processen, informatievoorziening en systeemondersteuning en het informeren van cliënten over de wijziging ook een herbeoordeling te worden uitgevoerd op de lopende toeslagdossiers waarbij op 1 januari 2023 sprake is van een kostendelersnorm. Voor toeslaggerechtigden met uitsluitend medebewoners ouder dan 21 maar jonger dan 27 jaar geldt namelijk dat zij vanaf dat moment recht hebben op een hogere toeslag aangezien hun leefvorm dan niet langer alleenstaand woningdeler is, maar alleenstaand.

De herbeoordeling van lopende dossiers is uitvoerbaar, maar kent een totale doorlooptijd van maximaal zes maanden die aanvangt vanaf maandag 2 januari 2023. De verhoogde toeslag wordt met terugwerkende kracht per 1 januari 2023 aan de cliënt uitbetaald. UWV verwacht circa 10.000 dossiers te moeten herbeoordelen. Circa 7.000 van die dossiers vallen onder de arbeidsongeschiktheidswetten. De herbeoordeling start per 2 januari 2023 omdat de ervaring leert dat het voortijdig herbeoordelen op basis van een wetsvoorstel waarvan de parlementaire behandeling nog niet is afgerond leidt tot veel herstelwerk wat tot onrust leidt bij cliënten en UWV veel capaciteit kost.

Voor de algehele wijziging is het reguliere overgangsrecht van toepassing.

b. Handhaafbaarheid

De kostendelersnorm in de Toeslagenwet blijft niet handhaafbaar voor UWV en dit is een van de redenen voor UWV om te blijven pleiten voor afschaffing van de kostendelersnorm in de Toeslagenwet.

Al tijdens de eerste u-toetsen op de kostendelersnorm in 2013 en 2014 heeft UWV aangegeven dat deze niet handhaafbaar is en dat UWV uit zal gaan van de gegevens die geregistreerd staan in het BRP. In het BRP ziet men echter slechts hoeveel personen en welke personen op een adres staan ingeschreven, maar niet de onderlinge relatie. Daarmee wordt geen uitsluitel gegeven over de feitelijke leefvorm van de uitkeringsgerechtigde. UWV blijft met betrekking tot de leefvorm afhankelijk van de informatie die de cliënt doorgeeft. De cliënt geeft echter lang niet altijd een wijziging in leefvorm door. Cliënten vergeten dit of zijn zich er ondanks onze informatievoorziening zich van bewust dat ze dit gegeven moeten doorgeven. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat in de ogen van de cliënt de leefvorm niet wijzigt (er zijn geen bewoners vertrokken uit huis of bijgekomen, slechts de leeftijd is gewijzigd van een inwonende) of doordat leefvorm alleen voor de Toeslagenwet relevant is en niet voor de uitkering van de cliënt waaraan deze gekoppeld is (zoals de IOW, WW-, WIA- en Ziektewetuitkering) waardoor het voor de cliënt verwarring kan opwekken in wat wel en niet doorgegeven moet worden voor welke uitkering.

Met betrekking tot het nu voorliggende wetsvoorstel zullen cliënten met uitsluitend inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar - net als in de huidige situatie - de wijziging van hun leefvorm moeten blijven doorgeven. Het wetsvoorstel wijzigt slechts het moment waarop deze wijziging moet worden doorgeven, namelijk wanneer hun kind de leeftijd van 27 jaar bereikt (in plaats van 21 jaar in de huidige regelgeving).

Wel zorgt het wetsvoorstel ervoor dat de kostendelersnorm op een iets kleinere groep van toepassing is, waardoor het aantal dossiers waarbij het handhavingsprobleem met betrekking tot leefvorm speelt, iets afneemt.

c. Haalbaarheid beoogde invoeringsdatum

De beoogde ingangsdatum van 1 januari 2023 is haalbaar, mits de opdracht voor invoering vanuit het ministerie uiterlijk op 1 juni 2022 officieel door UWV wordt ontvangen. Indien de opdracht niet tijdig wordt verstrekt, is de invoeringsdatum van 1 januari 2023 niet meer haalbaar en zal opnieuw moeten worden onderzocht wat als eerst mogelijke invoeringsdatum haalbaar is. UWV heeft zeven maanden nodig om alle benodigde wijzigingen te kunnen implementeren. Deze inschatting van zeven maanden is gemaakt op basis van de vereiste wijzigingen in relatie tot de huidige verandercapaciteit. Dit betekent dat als met de implementatiedatum wordt geschoven, de benodigde implementatietermijn afhankelijk is van de dan beschikbare verandercapaciteit binnen UWV.

Voor een toelichting van de benodigde aanpassingen, zie kop 'j. informatievoorziening'.

De herbeoordeling van lopende dossiers vangt aan per 2 januari 2023 en zal uiterlijk 30 juni 2023 worden afgerond.

d. Effecten voor de klant

Cliënten met een toeslag bevinden zich vaak in een financieel kwetsbare positie, daarbij is vaak ook sprake van een tijdelijk of structureel verminderd doenvermogen. Dit geldt met name voor cliënten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit is juist de grootste groep die een toeslag ontvangt van UWV.

Er zijn zowel positieve als negatieve gevolgen te onderkennen met betrekking tot voorliggende wetswijziging. De negatieve gevolgen probeert UWV zoveel mogelijk te voorkomen cq. te beperken.

- Algemeen: De complexiteit van de kostendelersnorm en van de Toeslagenwet in zijn geheel blijven onveranderd. Daarbij komt dat cliënten leefvorm en wijzigingen daarin alleen voor de Toeslagenwet moeten doorgeven. Voor de uitkering waaraan de toeslag is gekoppeld is dit gegeven namelijk niet relevant. De kostendelersnorm en de Toeslagenwet blijven een groot beroep doen op het denk- en doenvermogen van de cliënt.
- Algemeen: Het voorstel heeft een voordelig financieel effect op cliënten die uitsluitend inwonende jongvolwassenen hebben in de leeftijd tot 27 jaar. Deze cliënten krijgen per 1 januari 2023 recht op een toeslag gebaseerd op de leefvorm alleenstaand in plaats van alleenstaand woningdeler en zullen er daardoor pas later financieel op achteruit gaan (namelijk vanaf het moment dat een jongvolwassene de leeftijd van 27 jaar bereikt en nog steeds inwonend is). Bestaande cliënten met een toeslag met als leefvorm alleenstaand-woningdeler worden herbeoordeeld. Nieuwe aanvragen zal de cliënt zelf moeten indienen.
- Algemeen: Naar verwachting zal de totale groep toeslaggerechtigden toenemen omdat het recht op toeslag voor alleenstaanden wordt getoetst op een norm van 70% in plaats van 50% van het sociaal minimum. Met andere woorden: een cliënt met een medebewoner van 21 jaar of ouder maar jonger dan 27 jaar met een uitkering ter hoogte van 60% van het sociaal minimum heeft nu géén recht op toeslag en vanaf 1 januari 2023 wel. Zij zullen wel zelf een aanvraag voor een toeslag moeten doen bij UWV. Dit vraagt dan ook iets van hun doenvermogen.
- Specifiek voor de groep die herbeoordeeld wordt: Hoewel de wetswijziging leidt tot een hogere toeslag, kan dit ook nadelige financiële gevolgen hebben voor cliënten wier huidige

toeslag wordt aangepast naar aanleiding van de gewijzigde wetgeving. De toeslag op de uitkering wordt in meerdere gevallen met terugwerkende kracht herberekend tot 1 januari 2023 en kan daarmee ook effect hebben op andere toeslagen van de cliënt zoals zorg- en huurtoeslag. In het meest ongunstige geval kan de herbeoordeling tot een vordering leiden bij andere toeslagen van de cliënt. Dit kan grote gevolgen hebben voor de financiële positie van de vaak toch al kwetsbare cliënt. Om deze gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen zet UWV in op proactieve communicatie richting cliënten en het zo snel mogelijk uitvoeren van de herbeoordeling. Met cliënten voor wie dit geldt, wordt dan ook zo vroeg mogelijk telefonisch contact opgenomen en zij krijgen vervolgens een brief. Daarnaast blijft UWV zoeken naar mogelijkheden om de herbeoordeling te versnellen en cliënten nog beter te informeren.

- Specifiek voor de groep die herbeoordeeld wordt: De overgang van de huidige naar de nieuwe situatie per 1 januari 2023 kan ook leiden tot de volgende handhavingssituatie. Cliënten kunnen tot 1 januari 2023 worden aangemerkt als kostendeler, bijvoorbeeld omdat zij een inwonend kind hebben van 23 jaar oud. Als zij dit niet hebben doorgegeven dan leidt dit vaak tot een terugvordering. Vervolgens wijzigt per 1 januari 2023 de wet en wordt de cliënt niet meer als alleenstaand woningdeler aangemerkt maar als alleenstaande en is er voor de periode daarna geen sprake van een terugvordering. De cliënt kan enkele jaren later opnieuw een terugvordering ontvangen, indien zij tegen die tijd niet melden dat hetzelfde kind 27 jaar is geworden en de leefvorm van de cliënt daardoor wijzigt naar alleenstaand woningdeler. Dit is moeilijk uitlegbaar naar en lastig te begrijpen voor de cliënt. Waar nodig zal UWV hier maatwerk toepassen. Overigens verwacht UWV dat deze situatie in beperkte mate zal voorkomen, omdat de kans kleiner is dat 27 jarige kinderen nog thuis wonen dan 21 jarige kinderen.
- Specifiek voor de groep die eerder afgewezen is maar per 1 januari 2023 wel recht heeft op TW: Om alsnog een toeslag te krijgen vanaf 1 januari 2023 zullen eerder afgewezen cliënten tijdig (binnen 6 weken) een aanvraag toeslag moeten indienen. Deze aanvraag zal via het standaard proces beoordeeld en afgehandeld worden. Dit betekent dat bij een niet tijdige aanvraag een maatregel kan worden opgelegd volgen vanwege een te late aanvraag. Omdat UWV de groep mensen die eerder is afgewezen en die per 1 januari 2023 wel in aanmerking komt voor een toeslag eerder een afwijzing heeft gestuurd en ze niet gericht kan informeren zal UWV in deze situatie geen maatregel opleggen als de aanvraag niet tijdig is.

e. Effecten op de benodigde capaciteit

Voor de herbeoordeling van dossiers zijn op jaarbasis ca. 4 fte geraamd. De werkzaamheden moeten aan het begin van het jaar worden uitgevoerd, waardoor een piek zal ontstaan. Voor de structurele toename van de aanvragen zijn ca. 2 fte opgenomen. De aanpassing die BKWI moet uitvoeren op het leeftijdsfilter is regulier werk, hiervoor zijn minder dan twee sprints nodig.

f. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

Totale kosten 2023: € 1,0 mln

Totale kosten 2024 en verder: € 0,1 mln.

Totale kosten (€ mln)	2023	2024	2025 en verder
Incidentele kosten	€ 0,4	€ -	€ -
Structurele kosten	€ 0,6	€ 0,1	€ 0,1
Totale kosten	€ 1,0	€ 0,1	€ 0,1

Bij de bepaling van de kosten is uitgegaan van een selectie van te beoordelen dossiers op de invoeringsdatum.

Incidentele kosten

Incidentele kosten (€ mln)	2022
Aanpassingen brieven, formulieren, handboeken	€ 0,1
Aanpassingen in geautomatiseerde systemen	€ 0,2
Klant- en kenniscommunicatie en klantcontact	€ 0,1
Totale incidentele kosten	€ 0,4

De incidentele kosten betreffen het ontwikkelen van queries voor het achterhalen van relevante gevallen op de invoeringsdatum, het ontwikkelen van een beschikking voor de aanpassing van de toeslag, het aanpassen van formulieren, brieven, handboeken en werkinstructies. Daarnaast zijn er enkele kleine systeemaanpassingen nodig en testwerkzaamheden.

Structurele kosten

Structurele kosten (€ mln)	2023	2024	2025 en verder
Herbeoordeling lopende toeslagdossiers, calls en berichten	€ 0,5	€ -	€ -
Toename werkzaamheden toeslagenwet	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,1
Totale structurele kosten	€ 0,6	€ 0,1	€ 0,1

De structurele kosten betreffen de kosten voor de uitvoering voor het herbeoordelen van lopende dossiers, voor calls en klachten en berichten. Daarnaast wordt een kleine toename van het aantal af te handelen aanvragen verwacht.

g. Effecten op regeldruk (administratieve lasten)

Het kan zijn dat cliënten medebewoners hebben in de leeftijd van 21 jaar of ouder maar toch géén alleenstaande woningdeler zijn voor de toeslag. Voor sommige groepen medebewoners is namelijk een uitzondering gemaakt. Als er sprake is van bewoners met een eigen huurcontract bij dezelfde verhuurder of een inwonende huurder/verhuurder dan moet de cliënt normaliter standaard kopieën van de huurcontracten toevoegen om aan te tonen dat de kostendelersnorm niet van toepassing is. Door de wijziging van de leeftijdsgrens zal deze groep cliënten met uitsluitend inwonenden in de leeftijd tot 27 jaar niet meer standaard huurcontracten hoeven te sturen. Hiermee wordt minder van het doenvermogen van deze groep cliënten gevraagd.

Cliënten die vanaf 1 januari 2023 wel in aanmerking komen voor een toeslag zullen zelf een aanvraag moeten indienen, UWV heeft geen grondslag om deze ambtshalve toe te kennen. In het verleden hebben UWV en SZW onderzocht of ambtshalve toekenning van toeslag mogelijk was, dit bleek echter niet haalbaar.

Daarnaast kan het voorkomen dat cliënten wier toeslag herbeoordeeld wordt aanvullende informatie moeten leveren voor de beoordeling van het recht.

h. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie

Geen gevolgen, de verantwoordings- en beleidsinformatie wijzigt niet.

i. Implementatie/risico's/control

UWV onderkent een aantal risico's.

1. Onrust bij cliënten met een toeslag: Cliënten met een toeslag maken vaak deel uit van een financieel kwetsbare populatie en hebben vaak te maken met een beperkt (tijdelijk of structureel) doenvermogen, met name binnen de arbeidsongeschiktheidswetten. De wijziging van de leeftijdsgrens binnen de kostendelersnorm kan dan ook onrust veroorzaken. Om onrust en ontevredenheid te voorkomen vraagt dit een zorgvuldige aanpak en communicatie per doelgroep. Hierbij is extra aandacht nodig voor de herbeoordeling van de groep bestaande TW-gerechtigden. Doordat de herbeoordelingsoperatie een half jaar in beslag neemt, kan dit leiden tot een nabetaling, die

effect kan hebben op bijvoorbeeld huurtoeslag of zorgtoeslag. Dit kan leiden tot een terugvordering van die andere toeslagen. Met potentieel grote gevolgen voor de financiële positie van deze cliënten. Om dit risico te beperken zal UWV de herbeoordelingen zo snel mogelijk doorvoeren en zowel telefonisch contact opnemen met de geraakte cliënten als aanvullend een brief sturen. De doorlooptijd van de herbeoordeling is echter maximaal een half jaar, dit komt met name door de omvang van de populatie met een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

2. Niet-gebruik en imagoschade doordat de groep die eerder is afgewezen door UWV niet of nauwelijks gericht geïnformeerd kan worden over de wijziging: De afgelopen jaren zijn er toeslagaanvragen afgewezen omdat de uitkering meer bedroeg dan de uitkeringsnorm van 50% van het sociaal minimum dat van toepassing is bij alleenstaande woningdelers. Het kan zijn dat een deel van die groep op basis van de gewijzigde regelgeving wel in aanmerking komt voor een toeslag. Deze groep cliënten kan met ingang van 1 januari 2023 een nieuwe toeslagaanvraag indienen. UWV heeft daarop gekeken of en hoe we deze groep cliënten proactief kunnen benaderen om opnieuw een aanvraag in te dienen. Daaruit bleek dat UWV deze groep niet gericht proactief kan benaderen. Dit heeft de volgende redenen:

- a. Binnen de AW-systemen¹ en wordt de leefvorm van de cliënt enkel vastgelegd als er bij de aanvraag recht op toeslag bestaat, bij de IOW wordt leefvorm niet vastgelegd ongeacht of er recht is of niet. Dit betekent dat UWV de proactieve benadering niet kan beperken tot cliënten met de leefvorm alleenstaand woningdeler, maar alle cliënten moeten benaderen die eerder een afwijzing hebben ontvangen op hun toeslagaanvraag. Hierdoor verwacht UWV een grote instroom aan toeslagaanvragen omdat cliënten mogelijk niet goed begrijpen dat de wijziging hen niet raakt en voor de zekerheid toch een nieuwe toeslagaanvraag indienen. Dit zal in veel gevallen opnieuw leiden tot een afwijzing. Naast onrust onder cliënten en een negatieve klantbeleving kan dit tevens tot publicitaire risico's leiden.
- b. De privacywetgeving biedt geen wettelijke grondslag om cliënten met eerder afgewezen toeslagaanvragen proactief te benaderen aangezien de verkregen gegevens betreffende leefvorm niet met dit doel zijn verzameld.

Om het risico op niet-gebruik en het risico op imagoschade te mitigeren zal UWV eerder afgewezen cliënten in ieder geval via algemene middelen zoals de website, nieuwsbrieven etc. informeren over de wijziging. De cliënt kan dan bij aanvullende vragen contact opnemen met UWV en een toeslagaanvraag indienen. Tegelijkertijd verricht UWV verdiepend onderzoek naar de eerder afgewezen populatie om te bekijken of en hoe UWV hen gericht kan benaderen.

De groep cliënten die herbeoordeeld wordt kan sowieso gericht proactief worden benaderd. UWV neemt telefonisch contact op met de cliënten wier toeslag wijzigt en stuurt hen daarna een brief.

3. Niet handhaafbaar en effect op rechtmatigheid: De kostendelersnorm blijft niet handhaafbaar, dit leidt ook rechtmatigheidsrisico's. De handavingsrisico's binnen de kostendelersnorm en binnen de Toeslagenwet zoals benoemd in de uitvoeringstoetsen en de Signaleringsbrieven en zoals beschreven in het KPMG onderzoek misbruikrisico's Toeslagenwet (2021) blijven ongewijzigd bestaan. Denk hierbij aan het risico dat een cliënt een leefvorm fingeert om in aanmerking te komen voor een (hogere) toeslag of dat een cliënt wijzigingen in leefvorm niet of niet juist doorgeeft. UWV blijft afhankelijk van de gegevens die de cliënt zelf aanlevert. UWV blijft mede daarom pleiten voor afschaffing van de kostendelersnorm in de Toeslagenwet.
4. Klein risico bij eerdere afwijzing in combinatie met een te late nieuwe aanvraag in 2023: Onder 'd. Effecten voor de klant' staat vermeld dat UWV geen maatregel zal opleggen bij een te late aanvraag van een cliënt die per 1 januari 2023 alsnog recht krijgt op een TW na eerder te zijn afgewezen hiervoor. Risico is dat een medewerker per abuis toch een maatregel oplegt. In dat geval wordt dit achteraf door UWV gecorrigeerd.

¹ Met AW wordt bedoeld op de arbeidsongeschiktheidswetten

5. Frictie met het traject vereenvoudiging van de Toeslagenwet: Momenteel loopt het vereenvoudigingstraject op de Toeslagenwet. Risico bestaat dat we binnen enkele jaren misschien een of meerdere wijzigingen doorvoeren die de huidige wijziging achteraf bezien (deels) overbodig maakt.

j. Informatievoorziening/Informatie- en communicatietechnologie

Informatievoorziening

Er zijn diverse aanpassingen nodig op IV vlak, zowel domeinoverstijgend als domeinspecifiek, waaronder aanpassen aanvraagformulier TW en diverse wijzigingsformulieren, aanpassen standaard tekstblok in brieven, ontwikkelen beschikking, aanpassen opleidingsmateriaal, beslisboom wetstechnisch- en proceshandboek en aanpassen rekentool.

Vanuit BKWI moet een leeftijdsfilter in Suwinet-Inkijk Classic en Upgrade worden aangepast. Voorwaarde voor het BKWI is dat de wijziging wordt aangevraagd door de keten via een CMK-verzoek². Dat verzoek zal moeten worden gedaan door UWV of VNG.

Communicatie richting cliënten

UWV zet zich in om cliënten zo goed mogelijk te informeren over de op handen zijnde wijziging.

Er zijn drie groepen te onderscheiden die geïnformeerd worden:

1. Cliënten met een lopende toeslag die herbeoordeeld wordt;
2. Cliënten wier toeslag eerder is afgewezen maar die per 1 januari 2023 mogelijk wel recht op toeslag hebben;
3. Overige cliënten die mogelijk nu of in de toekomst recht krijgen op een toeslag.

Cliënten wier toeslag herbeoordeeld wordt

Als uit onderzoek blijkt dat de huidige toeslag herzien moet worden, neemt UWV telefonisch contact op met de cliënt om de wijziging en eventuele gevolgen ervan te bespreken. Vervolgens stuurt UWV een brief. UWV zet zich tevens in om de beoordeling zelf zo snel mogelijk te laten verlopen om te voorkomen dat cliënten negatieve gevolgen ondervinden op andere toeslagen als gevolg van de herbeoordeling.

Cliënten wier TW-aanvraag eerder afgewezen is

UWV heeft onderzocht of deze groep gericht kan worden benaderd om een nieuwe aanvraag in te dienen. Helaas luidt de voorlopige conclusie dat dit niet mogelijk is om een aantal redenen. Binnen de AW-systemen wordt de leefvorm van een cliënt alleen vastgelegd als er op dat moment recht op toeslag bestaat, bij de IOW wordt leefvorm helemaal niet vastgelegd. De groep met een arbeidsongeschiktheidsuitkering betreft juist de grootste groep. Tevens ontbreekt het UWV aan een wettelijke grondslag om eerder verwerkte gegevens van afgewezen aanvragen te gebruiken om te bekijken of een cliënt mogelijk per 1 januari 2023 wel recht heeft op toeslag. De cliënt moet dan eerst een nieuwe aanvraag hebben ingediend.

Dit neemt niet weg dat UWV ernaar streeft dat deze cliënten de uitkering krijgen waar zij recht op hebben en dat UWV eventuele nadelige gevolgen zoveel mogelijk wil voorkomen. Daarom zal UWV in ieder geval zorgen voor content op de website, nieuwsberichten, content op het inspiratieplatform, diverse fora en het inzetten van de nieuwsbrief van UWV.

Daarnaast verricht UWV verdiepend onderzoek of en zo ja welke andere mogelijkheden zijn om specifiek deze groep te kunnen informeren. Dit betekent dat daar mogelijk aanvullende kosten aan zijn verbonden die we in de nu voorliggende u-toets nog niet hebben kunnen opnemen.

Overige cliënten

De overige cliënten worden geïnformeerd via nieuwsbrieven, website en fora.

k. Gegevensuitwisseling

Er vinden geen wijzigingen plaats met betrekking tot gegevensuitwisseling.

² CMK staat voor Centraal Meldpunt Ketenwijzigingen.

I. Privacy

Er wijzigt niets in de uitvraag van gegevens bij nieuwe aanvragen.

De cliënt wordt in het aanvraagformulier gevraagd de leefvorm aan te vinken die voor hem of haar van toepassing is. Het gegeven geboortedatum van de medebewoner wordt niet specifiek uitgevraagd bij de aanvraag TW. Deze algemene vraagwijze biedt hierdoor geen mogelijkheid om een wijziging van de leefvorm tijdens de uitkering te monitoren op gewijzigde leeftijd van medebewoners. Wij zijn daarin afhankelijk van of de cliënt een wijziging doorgeeft. Onder de kop 'handhaafbaarheid' staat meer vermeld over de risico's hiervan.

Bij de eerder vermelde herbeoordeling van bestaande dossiers raadplegen we handmatig de geboortedatum van medebewoners omdat dit noodzakelijk is om vast te stellen of de leefvorm en hoogte van de toeslag van de cliënt moet worden aangepast ten gevolge van voorliggend wetsvoorstel.

Wetstechnische bijlage

Met de wijziging van de leeftijdsgrens binnen kostendelersnorm van de Toeslagenwet (TW) wordt artikel 2 van de Toeslagenwet als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, aanhef, wordt na 'die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt' ingevoegd ', een ongehuwde die uitsluitend met een of meer personen in de leeftijd tot en met 26 jaar in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft'.
2. In het negende lid, onderdeel a, wordt '21 jaar' vervangen door '27 jaar'.

In artikel 2 lid 9 wordt geregeld dat inwonende jongvolwassenen tot en met 26 jaar niet meetellen als kostendeler en in artikel 2 lid 2 wordt geregeld dat uitkeringsgerechtigden met uitsluitend inwonende jongvolwassenen in de leeftijd tot en met 26 jaar als ongehuwde worden aangemerkt.

Naar aanleiding van deze wijziging heeft UWV opnieuw kritisch naar artikel 2 lid 2 en artikel 2 lid 9 gekeken. Daarop heeft UWV geconstateerd dat los van de huidige aanpassingen sprake is van een leemte in artikel 2 Toeslagenwet die moet worden hersteld.

Leemte artikel 2 Toeslagenwet

Op dit moment worden verschillende personen in het negende lid uitgezonderd als medebewoners in de zin van de kostendelersnorm (zevende lid), echter gelet op de huidige tekst in het tweede lid kunnen uitkeringsgerechtigden op grond van de wetstekst ook niet worden aangemerkt als alleenstaand. Kortom zij kunnen niet als alleenstaand woningdeler worden aangemerkt, maar ook niet als alleenstaand en vallen daardoor vanuit wetstechnisch perspectief buiten de boot. Dit komt niet overeen met de bedoeling van de wet en het desbetreffende artikel. In de uitvoeringspraktijk is dit geen issue: uitkeringsgerechtigden die niet onder de kostendelersnorm vallen vanwege een uitzondering in het negende lid worden door UWV aangemerkt als alleenstaand. Dit behoeft dus alleen een wetstechnische aanpassing.

UWV stelt daarom voor om tegelijkertijd met het doorvoeren van de voorliggende wetswijziging, artikel 2 dusdanig aan te passen dat alle uitzonderingen vanuit lid negen ook een plaats krijgen in artikel 2 lid 2. Dit kan bijvoorbeeld door de wetstekst op de volgende manier aan te passen:

Voorstel UWV wijziging artikel 2 lid 2 Toeslagenwet

"Behoudens het derde lid hebben voorts recht op toeslag een ongehuwde die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt, een ongehuwde die uitsluitend met een of meer personen als bedoeld in het negende lid van dit artikel in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft en een ongehuwde, die niet met een of meer meerderjarige personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft en die: [...]"

Deze tekst dient ter vervanging van de door SZW voorgestelde wijziging van artikel 2 lid 2 Toeslagenwet.

UWV beziet graag in overleg met het ministerie de mogelijkheden van dit voorstel.