

Bijlage 2: Fiches¹ uitgewerkte maatregelen in reactie op motie Lodders/Van Weyenberg

Inhoud

Fiche 1 - Kinderopvangtoeslag rechtstreeks betalen aan kinderopvangorganisaties.....	2
Fiche 2 - Verlies aan huurtoeslag bij geen/te late aanvraag verblijfsvergunning bij geboorte kind....	6
Fiche 3 - Behoud recht op huurtoeslag bij huurgrensoverschrijding.....	8
Fiche 4 - Onbedoelde partnerschappen.....	10
Fiche 5 - Vermogenstoets.....	14
Fiche 6 - Terugvorderingen van toeslagen na intrekken verblijfsvergunning met terugwerkende kracht.....	18
Fiche 7 - Vervallen maximale huurgrens huurtoeslag.....	21
Fiche 8 - Huurtoeslag boven aftoppingsgrens voor meerpersoonshuishoudens.....	23
Fiche 9 - Verlagen leeftijdsgrens huurtoeslag.....	25
Fiche 10 - ALO-kop voor het gezin van de onvrijwillig elders verblijvende partner.....	27
Fiche 11 - Loslaten koppeling gewerkte uren bij kinderopvangtoeslag.....	32
Fiche 12 - Oplossen derving huur- en zorgtoeslag eenverdienershuishoudens met een uitkering Toeslagenwet van UWV.....	35
Fiche 13 - Oplossen onduidelijkheid doelgroepen kinderopvangtoeslag.....	49
Fiche 14 - Mogelijk maken in geval van een ouder-kind relatie de zorgtoeslag op verzoek van de aanvrager op de rekening van een ouder te laten overmaken die de nominale premie betaalt.....	53
Fiche 15 - Kinderopvangtoeslag voor ouders met partner buiten EU.....	57
Fiche 16 - Promovendi, niet zijnde werknemer-promovendi, behandelen als andere studenten waardoor zij wel recht op kinderopvangtoeslag krijgen.....	61

Fiche 1 - Kinderopvangtoeslag rechtstreeks betalen aan kinderopvangorganisaties

¹ Fiche 1 t/m 3: Categorie A: Geïdentificeerde knelpunten waarvoor de oplossing al in gang is gezet door het Kabinet;
Fiche 4 t/m 11: Categorie B: Knelpunten waarvoor de oplossing in de brief van 29 juni is uitgewerkt;
Fiche 12 t/m 16: Categorie C: Knelpunten waarvoor de oplossing in deze vervolgbrief is uitgewerkt.

Deze maatregel volgt uit IBO 1 Toeslagen (fiche 17D)

Omschrijving knelpunt

Een aanzienlijk deel van de ouders krijgt te maken met hoge terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag. Terugvorderingen en nabetalingen zijn inherent aan een voorschotstelsel, zoals de toeslagen. Een voorschot wordt uitgekeerd op basis van de inschatting van de actuele situatie van een huishouden. Door verschil in afgenomen uren, wijzigingen in het inkomen en de ontvangen toeslag, kunnen terugvorderingen zich voordoen. De ouder ontvangt in beginsel de toeslag. Risico bestaat ook dat de ouder (een deel van de) kinderopvangtoeslag voor andere zaken dan voor het betalen van de kinderopvang gebruikt, met mogelijk kans op schulden.

Score op impact		
Mate van terugvordering	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid	Indicatie aantal belanghebbenden
+	Het samenvoegen van de processen kan de overzichtelijkheid voor de burger vergroten. Door gebruik te maken van reeds bekende gegevens, kan de ouder ontlast worden.	Deelnemende kinderopvangorganisaties en ouders en uitvoerder (Potentieel aantal belanghebbenden circa 3.000 KOO's en 560.000 huishoudens)

Maatregel knelpunt

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten	Begrijpelijkheid		Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)
+	+		+ (minder terugvorderingen)
Score op overige onderdelen			
Budgettair	Inkomenseffecten	Uitvoerbaarheid	Juridische aspecten
Beperkte besparing (door impact op terugvorderingen)	Geen	Deels al mogelijk	Ntb

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

In de huidige situatie kunnen kinderopvangorganisaties onder voorwaarden en met instemming van de ouders de KOT rechtstreeks van de Belastingdienst/Toeslagen ontvangen. De ouder hoeft dan alleen de eigen bijdrage aan de kinderopvangorganisatie te betalen. De ouder blijft verantwoordelijk om aan de voorwaarden voor het ontvangen van de KOT te voldoen en blijft dus ook financieel verantwoordelijk. Omdat kinderopvangorganisaties hiertoe een convenant dienen af te sluiten met de Belastingdienst/Toeslagen, wordt dit ook wel de convenantregeling genoemd. Het convenant is het instrument om voldoende waarborgen te bieden aan de Belastingdienst/Toeslagen (en aan de uiteindelijk verantwoordelijke ouder) dat de

kinderopvangorganisatie conform de geldende regels werkt en ook aan bepaalde privacy normen voldoet. Er zijn twee convenanten mogelijk (HA en POBR1). Belangrijk element bij een van de convenantstructuren is dat de kinderopvangorganisatie een accountantsverklaring moet overleggen. Voor veel, vaak kleinere, kinderopvangorganisaties is dat een belemmering om een convenant af te sluiten.

Het voorstel in dit fiche beoogt, gebruikmakend van de bestaande processen, de huidige convenantregeling te vereenvoudigen en voor kinderopvangorganisaties en ouders aantrekkelijker te maken. Dit met als doel om het gebruik van de convenantstructuur te intensiveren.

Het concrete voorstel behelst de volgende elementen:

- Het prominenter onder de aandacht brengen van de bestaande mogelijkheid van het rechtsreeks laten uitbetalen van de kinderopvangtoeslag aan kinderopvangorganisaties.
- evalueren van de huidige convenantstructuur;
- op basis van evaluatie concrete aanpassingen doorvoeren om de convenantstructuur gebruiksvriendelijk te maken voor ouders en kinderopvangorganisaties.

NB1. Onderdeel van de afspraken in het kader van de convenantregeling is dat kinderopvangorganisaties maandelijks de benodigde gegevens die bij de kinderopvangorganisaties bekend zijn en relevant zijn voor de toeslag doorgeven aan de Belastingdienst/Toeslagen (bijvoorbeeld het aantal uren per kind en het tarief). Dit wordt verder uitgewerkt in het Verbetertraject KOT.

NB2. Evaluatie van de convenantstructuur vindt op dit moment plaats in het verbetertraject KOT.

NB3. Het voorstel kan worden uitgebreid door uitbetaling aan de kinderopvangorganisatie plaats te laten vinden op basis van feitelijke factuurgegevens in plaats van het geschat gebruik dat ouders hebben doorgegeven aan Belastingdienst/Toeslagen. NB1 (zie hierboven) zorgt ervoor dat informatie om op basis van factuurgegevens de KOT aan de kinderopvangorganisatie uit te betalen al bij de Belastingdienst aanwezig is. Aandachtspunt is de timing.

Uitvoering

Interactie burgers/bedrijven

De mogelijk de kinderopvangtoeslag rechtstreeks over te maken aan kinderopvangorganisaties helpt burgers voorkomen dat de toeslag wordt uitgegeven aan andere zaken dan de kinderopvang. Zo worden betalingsachterstanden bij de kinderopvangorganisaties voorkomen.

Belangrijk nadeel is dat de toeslag minder zichtbaar is voor de burger, terwijl eventuele terugvorderingen wel zijn verantwoordelijkheid blijven. Dit kan moeilijk uitlegbaar zijn.

Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid

Voor deze mogelijkheid zijn reeds convenanten afgesloten met enkele kinderopvangorganisaties. Mogelijk kan deze bestaande structuur worden uitgebreid. Het uitbreiden naar alle kinderopvangorganisaties is lastig, omdat hierbij grote afhankelijkheid is van bereidheid, capaciteit en organisatie van marktpartijen. Dit varieert sterk binnen de kinderopvangbranche.

Maakbaarheid systemen

Met een opschaling van betrokken partijen en gegevensuitwisselingen zijn mogelijk aanvullende beheersvoorzieningen noodzakelijk. Op dit moment is dat niet goed in te schatten.

Complexiteitsgevolgen

Geen complexiteitsgevolgen.

Aspect	Gevolgen
<i>Interactie burgers/bedrijven</i>	Actie nodig van burgers en bedrijven.
<i>Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid</i>	Geen gevolgen
<i>Type aanpassing systemen</i>	Geen aanpassing
<i>Geraakt DG</i>	Toeslagen
<i>Geraakte ketens</i>	KI&S, CAP; IV
<i>Beslag portfolio</i>	geen
<i>Uitvoeringskosten</i>	geen
<i>Overige opmerkingen</i>	Ingezet kan worden op uitbreiding van de huidige convenantenstructuur naar meer marktpartijen. Of dit ook slaagt, is afhankelijk van deze marktpartijen. Breed inzetten van deze maatregel over alle marktpartijen is niet goed mogelijk.

Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij moet ook worden beoordeeld of een maatregel ook inpasbaar is in de totale opgaaf waar de Belastingdienst voor staat. Een belangrijk aspect wordt daarbij gevormd door de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst inpasbaar zijn. Die moeten inpasbaar zijn in het totaal van aanpassingen dat de Belastingdienst moet verrichten (in stand houden van de systemen, vernieuwing en modernisering, andere voorstellen voor wet- en regelgeving).

Burgerperspectief en doenvermogen

Het voorstel ontlast ouders die hiervoor kiezen omdat zij alleen de kleinere, eigen bijdrage hoeven te betalen. Ze worden daarmee ontlast voor het betalen van de grote bulk van de rekening; dit kan stress opleveren omdat er in één keer een groot bedrag op de rekening komt en de rekening van de KOO ook zeer hoog is. Zorgen over een toereikend saldo op de betaaldatum kan meespelen op het moment de ouder het bedrag voor andere doeleinden gebruikt. Ook worden de nettokosten van kinderopvang zodoende beter zichtbaar. Dat heeft mogelijk een positief effect op het gebruik van de regeling.

Bovendien ontvangt de Belastingdienst/Toeslagen aanvullende informatie ontvangen van de kinderopvangorganisaties waardoor zij ouders nog beter kunnen ondersteunen in het actueel houden van hun toeslaggegevens. Dit kan hoge terugvorderingen voorkomen.

Ouder zal expliciet en actief moeten instemmen voor het rechtstreeks uitkeren van de toeslag aan de kinderopvangorganisatie en met het verstrekken van gegevens via de kinderopvangorganisatie aan de Belastingdienst/Toeslagen.

Belangrijk nadeel is dat de kinderopvangorganisatie de hoogte van de eigen bijdrage van de ouder kent en daarmee indirect de hoogte van het inkomen van het huishouden. Dit is een persoonsgegeven (AVG). Dit kan voor ouders een reden zijn om niet deel te nemen.

Ouders zijn mogelijk minder geneigd om eventuele wijzigingen in hun inkomen en andere relevante wijzigingen door te geven, als ze niet meer maandelijks toeslag ontvangen. Waar het ontvangen van de toeslag een prikkel kon geven om de gegevens te actualiseren, kan dit juist averechts werken. Tegelijkertijd wordt dit risico ondervangen op het moment dat Belastingdienst/Toeslagen de gegevens gebruikt om ouders eerder te signaleren en te stimuleren om hun gegevens actueel te houden. Dit laatste is onderdeel van het verbetertraject KOT.

Juridische aspecten

Er is geen wijziging van regelgeving nodig om deze maatregel uit te breiden.

De privacyaspecten dienen goed in beeld te worden gebracht.

Optioneel: inkomenseffecten

Er worden geen inkomenseffecten verwacht.

Overig

Het voorstel sluit aan op brede adviezen vanuit het veld (incl. belangenorganisaties) om de kinderopvangtoeslag rechtstreeks aan de kinderopvangorganisaties uit te keren. Dit voorstel komt hier voor een deel aan tegemoet, door gebruik te maken van de huidige regelingen.

Op dit moment maakt 30% van de ouders gebruik van één van de twee convenantstructuren. De kinderopvangorganisatie ontvangt in die gevallen tussen de 33% en 96% van de factuur rechtstreeks van de Belastingdienst/Toeslagen. Hier zit ook een risico aan vast, dat hangt aan één van de voorwaarden van de KOT: betalen van de eigen bijdrage. Op het moment dat de kinderopvangorganisatie al een aanzienlijk deel van de factuur ontvangen heeft via het convenant, kan het sneller besluiten om de eigen bijdrage kwijt te schelden aan de ouder indien deze betalingsproblemen heeft. De ouder loopt daarbij het risico dat hij achteraf de KOT deels moet terugbetalen als blijkt dat de ouder de eigen bijdrage niet heeft betaald.

Deelname aan de convenantregeling brengt extra risico's op misbruik en faillissement van kinderopvangorganisaties met zich mee.

Indien het gebruik van de convenantstructuur toeneemt, kan dit tot minder terugvorderingen leiden. Naar inschatting betekent dit een beperkte daling van oninbare terugvorderingen: een besparing van enkele miljoenen euro. Hier staan mogelijk extra uitvoeringskosten tegenover.

Fiche 2 - Verlies aan huurtoeslag bij geen/te late aanvraag verblijfsvergunning bij geboorte kind

Omschrijving knelpunt

Een voorwaarde voor het ontvangen van huurtoeslag is dat alle leden van het huishouden beschikken over de Nederlandse nationaliteit, de nationaliteit van een andere EU-lidstaat of een geldige verblijfsvergunning. Een kind dat geboren wordt bij statushouders beschikt niet automatisch over een verblijfstitel, de ouders moeten deze aanvragen. Zij ontvangen daarom binnen drie weken na de geboorte van hun kind een brief van de IND, waarin zij hierop gewezen worden. Deze brief wordt op dit moment aangepast, zodat ouders ook worden gewezen op de mogelijke gevolgen voor de huurtoeslag indien zij geen verblijfsvergunning aanvragen. Als de verblijfsaanvraag van de pasgeborene door de IND in behandeling is genomen, wordt de huurtoeslag opnieuw vastgesteld. Wanneer de aanvraag om een verblijfsvergunning voor de pasgeborene uiterlijk drie maanden na de geboorte door de IND in behandeling is genomen, wordt de huurtoeslag automatisch opnieuw vastgesteld. Wanneer de ouders geen verblijfsvergunning aanvragen voor de pasgeborene, wordt de huurtoeslag vier maanden na de geboortedatum stopgezet. De huurtoeslag over deze periode wordt niet teruggevorderd. Nadat de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor de pasgeborene door de IND in behandeling is genomen, wordt de huurtoeslag opnieuw vastgesteld (met terugwerkende kracht) op de geboortedatum van het kind. Eventueel gemiste huurtoeslag wordt dan nabetaald.

In de praktijk komt het voor dat de verblijfsvergunning niet tijdig wordt aangevraagd en het huishouden geconfronteerd wordt met een (tijdelijk) stopzetten van de huurtoeslag.

Score op impact		
Mate van terugvordering Stopzetting	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid -	Indicatie aantal belanghebbenden

Maatregel: verblijfstatus kind niet van toepassing voor het recht op huurtoeslag

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten	Begrijpelijkheid	Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)	
+	+	+	
Score op overige onderdelen			
Budgettaire Nihil	Inkomenseffecten +	Uitvoerbaarheid +	Juridische aspecten Wetsaanpassing

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

De voorwaarde dat voor het ontvangen van huurtoeslag alle leden van het huishouden moeten beschikken over de Nederlandse nationaliteit, de nationaliteit van een andere EU-lidstaat of een geldige verblijfsvergunning, niet van toepassing te verklaren voor medebewoners (kinderen) tot 18 jaar.

Uitvoering

Interactie burgers/bedrijven

Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid

Verbeterd de handhaafbaarheid. Status van een minderjarige hoeft niet meer gecontroleerd te worden voor toekennen van huurtoeslag.

Maakbaarheid systemen

De maatregel kan met een beperkte aanpassing van de systemen worden ingevoerd.

Complexiteitsgevolgen

Aspect	Gevolgen
<i>Interactie burgers/bedrijven</i>	Geen actie burgers/bedrijven nodig (de Belastingdienst verwerkt de wijzigingen zelf zodat die voor burgers en bedrijven automatisch doorwerken).
<i>Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid</i>	Verbeterd de handhaafbaarheid. Status van een minderjarige hoeft niet meer gecontroleerd te worden voor toekennen van huurtoeslag.
<i>Type aanpassing systemen</i>	enkelvoudige structuur
<i>Geraakt DG</i>	Toeslagen
<i>Geraakte ketens</i>	KI&S, CAP; IV
<i>Beslag portfolio</i>	tot 250 IV-dagen
<i>Uitvoeringskosten</i>	tot € 0,5 mln
<i>Overige opmerkingen</i>	
Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij moet ook worden beoordeeld of een maatregel ook inpasbaar is in de totale opgaaf waar de Belastingdienst voor staat. Een belangrijk aspect wordt daarbij gevormd door de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst inpasbaar zijn. Die moeten inpasbaar zijn in het totaal van aanpassingen dat de Belastingdienst moet verrichten (in stand houden van de systemen, vernieuwing en modernisering, andere voorstellen voor wet- en regelgeving).	

Burgerperspectief en doenvermogen

Op dit moment moet een statushouder bij de geboorte van zijn/haar kind naast aangifte bij de gemeente doen ook tijdig een verblijfsvergunning aanvragen bij de IND. Dit is dus een extra handeling op het moment dat met de geboorte van het kind men ook andere dingen aan het hoofd heeft. De maatregel zorgt er voor dat de tweede handeling niet nodig is.

Het vervallen van de huurtoeslag bij het verzuimen van aanvragen van de verblijfsvergunning van het kind leidt tot extra stress en extra noodzakelijke handelingen om onder tijdsdruk alsnog de zaken te regelen. Ook dit wordt met de maatregel voorkomen.

Juridische aspecten

De maatregel vergt een wijziging in de AWIR (artikel 9 derde lid).

Optioneel: inkomenseffecten

Overig

De budgettaire effecten worden geraamd op nihil.

Fiche 3 - Behoud recht op huurtoeslag bij huurgrensoverschrijding

Omschrijving knelpunt

Boven de maximum huurgrens (€752) vervalt het recht op huurtoeslag. Hierop zijn enkele uitzonderingen. Eén van de uitzonderingen is dat er wel recht op huurtoeslag blijft bestaan als in de maand voor de huurgrensoverschrijding recht op huurtoeslag was. Op het moment dat men op deze wijze recht op huurtoeslag heeft ook al ligt de huur hoger dan de maximum huurgrens is er sprake van een zogenaamd verworven recht. Ook indien men tijdelijk geen recht op huurtoeslag heeft (vanwege een tijdelijk te hoog inkomen of vermogen) kan op een later moment het recht op huurtoeslag weer herleven.

In zeldzame gevallen kan het voorkomen dat het tijdelijke verlies aan huurtoeslag vanwege een tijdelijk hoger inkomen of vermogen samenvalt met het jaar waarin sprake is van de huurgrensoverschrijding. In dit geval is in de maand voorafgaand aan de huurgrensoverschrijding geen sprake van huurtoeslag, en ontstaat dus geen verworven recht.

Score op impact		
Mate van terugvordering	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid	Indicatie aantal belanghebbenden Zeër beperkt
-	-	

Maatregel: verruiming verworven recht bij huurgrensoverschrijding

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten	Begrijpelijkheid	Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)	
+	+	+	
Score op overige onderdelen			
Budgettaire nihil	Inkomenseffecten +	Uitvoerbaarheid +	Juridische aspecten Wetswijziging

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

Voorstel is de wet te wijzigen, zodat de eis niet meer specificeert dat exact de maand voorafgaand aan de huurgrensoverschrijding recht op huurtoeslag moest bestaan, maar deze periode ruimer geldt. Als recht op huurtoeslag heeft bestaan, dan kan ook na huurgrensoverschrijding in een jaar dat net geen recht op huurtoeslag was het recht op huurtoeslag herleven als op een later moment aan de overige voorwaarden (met betrekking tot inkomen en vermogen) wordt voldaan.

Uitvoering

Interactie burgers/bedrijven

Met deze maatregel kan huurtoeslag herleven na een huurgrensoverschrijding, ook als een huurgrensoverschrijding heeft plaatsgevonden op een moment dat tijdelijk geen recht op huurtoeslag bestond. Dit maakt de regeling van het verworven recht begrijpelijker voor de burger en kan schrijnende situaties voorkomen.

Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid

Handhaving kan in de meeste gevallen plaatsvinden aan de hand van bestaande gegevens. Wanneer het recht op huurtoeslag langere tijd onderbroken is geweest, is het mogelijk dat dit door de Dienst Toeslagen niet meer kan worden vastgesteld. In dat geval is het aan de burger om aan te tonen dat in het verleden recht heeft bestaan op huurtoeslag om in aanmerking te komen voor deze regeling.

Maakbaarheid systemen

De maatregel kan met een beperkte aanpassing van de systemen worden ingevoerd.

Complexiteitsgevolgen

De maatregel betreft een complexiteitsreductie, omdat alleen nog hoeft vastgesteld te worden dat in het verleden recht heeft bestaan op huurtoeslag. Daarbij hoeft niet meer onderzocht te worden of dit ook het geval was in de maand voorafgaand aan de huurgrensoverschrijding.

Aspect	Gevolgen
<i>Interactie burgers/bedrijven</i>	Geen actie burgers/bedrijven nodig (de Belastingdienst verwerkt de wijzigingen zelf zodat die voor burgers en bedrijven automatisch doorwerken).
<i>Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid</i>	Geen gevolgen voor de handhaafbaarheid
<i>Type aanpassing systemen</i>	enkelvoudige structuur
<i>Geraakt DG</i>	Toeslagen
<i>Geraakte ketens</i>	KI&S, CAP; IV
<i>Beslag portfolio</i>	250 tot 1000 IV-dagen
<i>Uitvoeringskosten</i>	€ 0,5 mln tot € 3 mln
<i>Overige opmerkingen</i>	Indien de relevante gegevens niet meer in de systemen van de Dienst Toeslagen aanwezig zijn, moet de burger zelf aannemelijk maken dat er in het verleden recht op huurtoeslag was.
Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij moet ook worden beoordeeld of een maatregel ook inpasbaar is in de totale opgaaf waar de Belastingdienst voor staat. Een belangrijk aspect wordt daarbij gevormd door de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst inpasbaar zijn. Die moeten inpasbaar zijn in het totaal van aanpassingen dat de Belastingdienst moet verrichten (in stand houden van de systemen, vernieuwing en modernisering, andere voorstellen voor wet- en regelgeving).	

Burgerperspectief en doenvermogen

Juridische aspecten

De maatregel vergt wetswijziging.

Optioneel: inkomenseffecten

Overig

De budgettaire effecten van deze maatregel worden geraamd op nihil.

Fiche 4 - Onbedoelde partnerschappen

Maatregel Voorkomen onbedoelde partnerschappen door bepaling te laten vervallen (artikel 3, tweede lid, onder e, Awir)

Sociaal Raadslieden en de Nationale ombudsman vragen om een oplossing voor schrijnende situaties die ontstaan bij toeslagen, met oog op het Awir-toeslagpartnerschap. Eén van de gesignaleerde problemen betreft onbedoelde partnerschappen. Het knelpunt houdt in dat burgers die volgens maatschappelijke begrip geen partner zijn wel beschouwd kunnen worden als toeslagpartner.

Toelichting op het probleem

Het Awir-partnerschap wordt vastgesteld op basis van objectieve criteria: trouwen, samen aangifte doen voor de inkomstenbelasting, samen een huis kopen of samen een kind krijgen. In deze gevallen kan worden aangenomen dat er sprake is van een gezamenlijk huishouden. Bij invoering van het nieuwe partnerbegrip is, door het lid Omtzigt (CDA), met een motie verzocht om een ongelijke behandeling van 'samengestelde gezinnen' enerzijds en 'traditionele gezinnen' anderzijds te voorkomen² ('trouw tax'). Dit is in de praktijk vormgegeven in een criterium dat twee volwassen die op hetzelfde adres staan ingeschreven in de BRP met een minderjarig kind toeslagpartner zijn. In de praktijk is het bereik van deze uitzonderingsbepaling groter dan was beoogd: ook in situaties waarin geen sprake is van een samengesteld gezin, wordt men beschouwd als toeslagpartner. Dit is een onbedoeld effect van regelgeving met grote impact voor burgers. Er kan hierbij gedacht worden aan de volgende situaties:

- Een alleenstaande ouder verleent mantelzorg aan zijn of haar inwonende vader of moeder. Ouder en kind worden dan toeslagpartner. Ook het omgekeerde komt voor: de alleenstaande ouder die bij vader of moeder in trekt.
- Een andere situatie die genoemd kan worden is de alleenstaande moeder van een 17-jarige dochter, die tijdelijk het 19-jarige vriendje in huis neemt. Het vriendje wordt dan toeslagpartner van de moeder.
- Een alleenstaande moeder gaat bij haar oom wonen en zij worden toeslagpartner.

Een dergelijk partnerschap heeft meestal gevolgen voor het recht op of de hoogte van de toeslagen. Bovendien verliest een alleenstaande ouder als gevolg van een partnerschap de alleenstaande ouderkop bij het kindgebonden budget.

Score op impact		
Mate van terugvordering	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid	Indicatie aantal belanghebbenden
-	--	Tussen 20.000 en 24.000 toeslaggerechtigden

Maatregel: vervallen bepaling partnerbegrip (artikel 3, tweede lid, onder e, van de Awir)

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten	Begrijpelijkheid	Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)

² AWIR artikel 3, lid 2. e. die evenals de belanghebbende meerderjarig is, waarbij op dat woonadres tevens een minderjarig kind van ten minste een van beiden staat ingeschreven, behoudens ingeval de belanghebbende door middel van een schriftelijke huurovereenkomst, waaraan bij ministeriële regeling nadere voorwaarden kunnen worden gesteld, doet blijken dat een van beiden op zakelijke gronden een gedeelte van de woning huurt van de ander.

++	++	++
Score op overige onderdelen		
Budgettaire -	Inkomenseffecten +	Uitvoerbaarheid +
		Juridische aspecten +

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

Deze maatregel behelst het laten vervallen van de bepaling die ervoor zorgt dat twee volwassenen die op hetzelfde adres wonen met een minderjarig kind van één van hen worden beschouwd als toeslagpartner (artikel 3, tweede lid, onder e, van de Awir). Dit voorkomt *alle* onbedoelde en ongewenste partnerschappen. Alleenstaande ouders die mantelzorg verlenen aan iemand, worden dan dus niet meer als toeslagpartner beschouwd en behouden de alleenstaande ouderkop. Ook telt het inkomen en vermogen van degene aan wie mantelzorg wordt verleend niet meer mee voor de berekening van de toeslagen van de alleenstaande ouder. Tevens voorkomt deze maatregel terugvorderingen die ontstaan naar aanleiding van het onbedoelde partnerschap.

Het vervallen van het criterium leidt er wel toe dat de beoogde doelgroep, namelijk samengestelde gezinnen, niet meer als toeslagpartner wordt beschouwd. Zij worden echter veelal later in de tijd op basis van andere criteria alsnog toeslagpartner. Denk aan: trouwen, een huis kopen of een kind krijgen samen). De precieze verhouding tussen de bedoelde en onbedoelde partnerschappen is niet bekend.

Uit analyse van toeslagen blijkt dat:

- De omvang van de groep mensen die partner is doordat er twee volwassenen en 1 minderjarig kind op een adres wonen deze groep toeslagpartners stabiel is (ca 23.000 voor de WKB). Dit komt doordat in- en uitstroom constant zijn.
- Jaarlijks het aantal toeslagpartners in deze doelgroep halveert. Dit komt doordat mensen toeslagpartner worden o.b.v. andere criteria, de toeslag stopt, of omdat er een wijziging in de situatie heeft plaatsgevonden waardoor partnerschap is beëindigd.
- Er een beperkte groep samengestelde gezinnen is die nooit toeslagpartner zal worden op basis van andere criteria.

Voordelen	Nadelen
Maatregel pakt de oorzaak van het probleem aan en lost <i>alle</i> probleemsituaties op.	Deze maatregel betekent dat er (veelal) tijdelijk een verschil bestaat tussen traditionele en samengestelde gezinnen. Voor een beperkte groep is dit een blijvend effect. Getrouwde partners kunnen dit (tijdelijke) verschil als onrechtvaardig ervaren.
- Het betekent een vereenvoudiging van het stelsel (een criterium in het Awir-partnerbegrip vervalt). - Deze maatregel voorkomt tevens dat er nieuwe uitzonderingen moeten worden gemaakt om de knelpunten op te lossen en dus toenemende complexiteit van het stelsel.	Risico op calculerend gedrag: mensen die geen verdere verbintenis aangaan met oog op de toeslagen. De vraag is wel hoe groot dit risico is: mensen moeten er dan (bewust) voor kiezen om bijvoorbeeld niet te trouwen, of om geen huis te kopen samen, of om een kind te krijgen et cetera.
Deze maatregel is goed uitvoerbaar.	
Eenvoud voor burgers: zij hoeven niets te doen (doenvermogen).	

De begrijpelijkheid van het toeslagpartnerbegrip neemt toe en sluit beter aan bij de beleving van burgers.	
--	--

Verkenning andere oplossingen

Er zijn verschillende oplossingen verkend om de schrijnende gevallen aan te pakken, zoals het invoeren van een wentermijn (in die periode wordt men niet als toeslagpartner beschouwd) en het laten vallen van de leeftijdsgrens voor 1^e bloedverwanten. De verkende maatregelen hadden veel nadelen: ze losten het probleem maar ten dele op, waren complicerend voor de uitvoering en waren niet goed uitlegbaar voor burgers. Ook betekende het nieuwe uitzonderingen en daarmee een toename van complexiteit in het stelsel.

Maatregel in relatie tot IH

Ook voor de IH geldt dat het criterium '2 volwassenen op 1 adres met een minderjarig kind van één van beiden' in meer situaties leidt tot een fiscaal partnerschap dan oorspronkelijk was bedoeld (artikel 1.2 Wet IB 2001). Indien het criterium voor toeslagen komt te vervallen, moet tevens worden overwogen om dit ook voor de IH te doen vanwege het uitgangspunt van harmonisatie van de gehanteerde partnerbegrippen. Als dit niet wordt gelijkgetrokken, ontstaan er dus verschillende partnerbegrippen in de IH en de toeslagen hetgeen zorgt voor onduidelijkheid bij burgers (voor de IH wel partner en bij de toeslagen niet). De gevolgen van het afschaffen van dit partnerschaps criterium in de IH kan zowel positieve als negatieve inkomensgevolgen hebben voor partners. De (budgettaire) gevolgen van het afschaffen van dit criterium zouden nader in kaart gebracht moeten worden.

Uitvoering

Interactie burgers/bedrijven

Wanneer twee volwassen met een minderjarig kind op één adres wonen, worden zij niet langer automatisch als toeslagpartner gezien. Dit voorkomt schrijnende situaties, met name in gevallen van mantelzorg, of situaties waarin meerdere huishoudens (tijdelijk) op één adres zijn ingeschreven. Toeslagpartnerschap sluit daardoor beter aan bij partnerschap zoals dat door huishoudens zelf wordt ervaren, waardoor de regeling beter uitlegbaar is.

Het is mogelijk dat een oneigenlijk verschil ontstaat tussen stellen die getrouwd zijn en stellen die dat niet zijn. Met name voor getrouwde partners kan dat als onrechtvaardig worden ervaren, omdat zij wel als toeslagpartner worden aangemerkt waar een ongetrouwde partner in een vergelijkbare situatie niet als toeslagpartner wordt aangemerkt.

Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid

Handhaving kan plaatsvinden aan de hand van de beschikbare gegevens. De maatregel heeft geen significante gevolgen voor handhaving of fraudebestendigheid van toeslagregelingen. Het kan voorkomen dat burgers bewust geen formele relatie aangaan (bijvoorbeeld trouwen of samen een kind krijgen) om een negatief effect op hun toeslagen te voorkomen.

Het risico bestaat dat samengestelde gezinnen twee keer alleenstaande ouderkorting ontvangen, omdat de ouders van dat gezin niet als partner gezien worden.

Maakbaarheid systemen

De systemen moeten worden aangepast zodat toeslagpartnerschap tussen twee volwassenen als daar formeel reden toe is, zoals een huwelijk, geregistreerd partnerschap of het gezamenlijk erkennen van een kind. Dit betreft een aanpassing in enkelvoudige structuur.

Met het toepassen van deze maatregel, moet rekening worden gehouden met de stapeling van maatregelen die reeds bij de Belastingdienst/Toeslagen worden geïmplementeerd. Feitelijke inpasbaarheid van deze maatregel is afhankelijk van eventuele andere maatregelen die gelijktijdig moeten worden doorgevoerd.

Complexiteitsgevolgen

Er zijn geen complexiteitsgevolgen voor de uitvoering. De aanname daarbij is dat voor de regeling geen gebruik wordt gemaakt van terugwerkende kracht en dat de regeling wordt toegepast vanaf een specifiek toeslagjaar.

Aspect	Gevolgen
<i>Interactie burgers/bedrijven</i>	Geen actie burgers/bedrijven nodig (de Belastingdienst verwerkt de wijzigingen zelf zodat die voor burgers en bedrijven automatisch doorwerken).
<i>Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid</i>	Handhaving mogelijk aan de hand van beschikbare gegevens.
<i>Type aanpassing systemen</i>	enkelvoudige structuur
<i>Geraakt DG</i>	Toeslagen
<i>Geraakte ketens</i>	KI&S; Gegevens; IV
<i>Beslag portfolio</i>	250 tot 1000 IV-dagen
<i>Uitvoeringskosten</i>	€ 0,5 mln tot € 3 mln
<i>Overige opmerkingen</i>	• Mogelijk ontstaat (tijdelijk) een oneigenlijk verschil tussen toeslagpartners die getrouwd zijn en partners die niet getrouwd zijn. Met name getrouwde partners kunnen dit in voorkomende gevallen als onrechtvaardig ervaren. • Veel problemen met oneigenlijk partnerschap worden opgelost.
Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij moet ook worden beoordeeld of een maatregel ook inpasbaar is in de totale opgaaf waar de Belastingdienst voor staat. Een belangrijk aspect wordt daarbij gevormd door de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst inpasbaar zijn. Die moeten inpasbaar zijn in het totaal van aanpassingen dat de Belastingdienst moet verrichten (in stand houden van de systemen, vernieuwing en modernisering, andere voorstellen voor wet- en regelgeving).	

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet belastend voor burgers: zij hoeven niets te doen. Het systeem wordt aangepast, waardoor mensen automatisch niet meer als toeslagpartner worden gezien. Hiermee worden onbedoelde partnerschappen voorkomen. Daardoor is de situatie voor burgers ook beter begrijpelijk, omdat dit beter aansluit bij hun beleving (geen partner betekent ook geen toeslagpartner).

Juridische aspecten

- Deze maatregel betekent een wijziging in het Awir-partnerbegrip: (artikel 3, tweede lid, onder e, van de Awir).
- De gevolgen van wijziging van de betrokken bepaling dienen in beeld te worden gebracht om te besluiten of overgangsrecht noodzakelijk is.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
			+ 3	+ 135	+ 135	+ 135

De inschatting is dat de budgettaire gevolgen voor de zorgtoeslag ongeveer € 17 miljoen per jaar, voor de kinderopvangtoeslag ongeveer € 38 miljoen per jaar en voor het kindgebonden budget ongeveer € 80 miljoen per jaar zijn. Dit betreft een eerste grove inschatting van de budgettaire consequenties voor de toeslagen. Daarnaast zijn er implementatiekosten van maximaal € 3 miljoen en mogelijk nog aanvullende structurele uitvoeringskosten. Een uitvoeringstoets is nodig om een gerichtere inschatting van alle budgettaire consequenties te maken.

Fiche 5 - Vermogenstoets

Omschrijving knelpunt

Met betrekking tot de vermogenstoets spelen de volgende punten:

- Voor de huurtoeslag ligt sinds 2021 de vermogensgrens lager dan het heffingsvrij vermogen in box 3, wat de uitvoering compliceert.
- De hoogte van de grens is niet gelijk tussen de toeslagen.
- Bij een beperkte stijging van het vermogen kan men de hele toeslag verliezen, waardoor het verlies aan toeslag groter kan zijn dan de initiële toename in het vermogen. De vermogenstoets kent al wel een uitzondering voor bepaalde vermogensbestanddelen om hierin te voorzien.

Score op impact		
Mate van terugvordering	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid	Indicatie aantal belanghebbenden
-	-	Bij verhoging vermogensgrens huurtoeslag naar de grens van het heffingsvrij vermogen van box 3: 65.000 huishoudens

Maatregel: verschillende oplossingen voor knelpunten bij de vermogenstoets

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten	Begrijpelijkheid		Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)
+	+		+
Score op overige onderdelen			
Budgettair	Inkomenseffecten	Uitvoerbaarheid	Juridische aspecten Wetswijziging
Afhankelijk van de uitwerking	- of + afhankelijk van uitwerking	Afhankelijk van de uitwerking	

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

Er zijn verschillende aanpassingen mogelijk:

- Verhogen vermogensgrens huurtoeslag en deze weer gelijktrekken met heffingsvrij vermogen box 3
- Harmoniseren vermogensgrens tussen de verschillende toeslagen (fiche 6b Ibo Toeslagen deel 1 en fiche 12 eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel)
- Aanpassen van de lijst uitzonderingen op vermogen

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

Uitvoering

Interactie burgers/bedrijven

De maximale huurgrens is een harde grens. Bij een vermogen boven die grens bestaat geen recht op toeslag. Dit is met name nijpend bij de huurtoeslag, omdat die vermogensgrens relatief laag is met €31.340,- voor alleenstaanden en €62.680,- voor toeslaggerechtigden met een partner. Met name alleenstaande kunnen door het mislopen van huurtoeslag daardoor een relatief groot deel van hun vermogen kwijtraken. De vermogensgrenzen voor kindgebondenbudget en zorgtoeslag liggen significant hoger (alleenstaand: €118.479,- met partner: €149.819,-) en zijn daardoor aanzienlijk beter uitlegbaar. Ook leidt een verlies aan toeslagen door overschrijding van die grens niet snel tot een schrijnende situatie voor dat huishouden, vanwege een relatief goede vermogenspositie. In principe geldt dat naar mate de vermogensgrens hoger wordt, de maatregel beter uitlegbaar is en schrijnende situaties beter voorkomen kunnen worden.

Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid

Geen gevolgen.

Maakbaarheid systemen

De vermogensgrenzen voor de verschillende toeslagen moeten worden aangepast aan de nieuwe (uniforme) situatie. In beginsel is dit een eenvoudige parameteraanpassing, waarbij geen ingrijpende veranderingen in de systemen noodzakelijk zijn.

De vermogensgrens voor de huurtoeslag is per 2021 lager dan de vermogensgrens voor Box 3. Het gevolg hiervan is dat vanaf 2021 ook vermogens lager dan de grens van Box 3 worden uitgevraagd, zodat deze kunnen worden meegewogen bij de beoordeling van het recht op huurtoeslag. Hiervoor zijn op korte termijn forse IV-aanpassingen noodzakelijk geweest, die voor een deel nog niet (volledig) zijn afgerond. Het verhogen van de vermogensgrens naar ten minste die van Box 3, betekent dat deze aanpassingen weer ongedaan gemaakt moeten worden.

Met het toepassen van deze maatregel, moet rekening worden gehouden met de stapeling van maatregelen die reeds bij de Belastingdienst/Toeslagen worden geïmplementeerd. Feitelijke inpasbaarheid van deze maatregel is afhankelijk van eventuele andere maatregelen die gelijktijdig moeten worden doorgevoerd.

Complexiteitsgevolgen

Indien de vermogensgrens voor de huurtoeslag ten minste gelijk wordt aan die van Box 3, betekent de maatregel een vereenvoudiging voor de Belastingdienst. Vermogens onder de grens van Box 3 hoeven dan niet meer te worden uitgevraagd.

Aspect	Gevolgen
<i>Interactie burgers/bedrijven</i>	Geen actie nodig van burgers/bedrijven; naar verwachting goed inpasbaar en uitlegbaar.
<i>Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid</i>	Geen gevolgen voor de handhaafbaarheid.
<i>Type aanpassing systemen</i>	enkelvoudige structuur
<i>Geraakt DG</i>	Toeslagen; Belastingdienst
<i>Geraakte ketens</i>	CAP; KI&S; IV
<i>Beslag portfolio</i>	250 tot 1000 IV-dagen
<i>Uitvoeringskosten</i>	€ 0,5 mln tot € 3 mln
<i>Overige opmerkingen</i>	•
Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij moet ook worden beoordeeld of een maatregel ook inpasbaar is in de totale opgaaf waar de Belastingdienst voor staat. Een belangrijk aspect wordt daarbij gevormd door de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst inpasbaar zijn. Die moeten inpasbaar zijn in het totaal van aanpassingen dat de Belastingdienst moet verrichten (in stand houden van de	

systemen, vernieuwing en modernisering, andere voorstellen voor wet- en regelgeving).

De uitzonderingen op vermogen vergen een handmatig proces. Voor de uitvoering is het daarom noodzakelijk om het aantal uitzonderingen beperkt te houden.

Het feit dat de vermogenstoets in de huurtoeslag nu lager ligt dan het heffingsvrij vermogen in box 3 betekent dat in de aangifte ook vermogen moet worden opgegeven indien men nog niet het heffingsvrij vermogen overschrijdt.

De harmonisatie van de vermogenstoetsen is als uitvoerbaar beoordeeld in de weging op de hand. Naar verwachting is een korte doorlooptijd nodig om de maatregel in te voeren. De precieze doorlooptijd zal nader moeten worden bepaald.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregelen zijn niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van gedragsinzichten en de verwachte burgerreis worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven.

Harmoniseren vermogensgrenzen

Deze maatregel vergroot de begrijpelijkheid van de vermogenstoets binnen de toeslagensystematiek. Het aantal gevraagde acties en het risico op (hoge) terugvorderingen vermindert echter niet; voor bepaalde huishoudens –rond de vermogensgrens- wordt het risico alleen maar groter.

Begrijpelijkheid

- Een groot deel van de burgers zal zich nu niet bewust zijn van de verschillen in vermogensgrenzen tussen de toeslagsoorten, totdat men er in de praktijk mee wordt geconfronteerd, omdat men huurtoeslag moet terugbetalen, terwijl men voor de zorgtoeslag en/of kindgebonden budget nog recht heeft op een toekenning (o.b.v. de vermogensgrens).
- Een uniforme vermogensgrens vergroot de eenduidigheid en verkleint de verwarring. Het maakt de communicatie rondom de vermogenstoets binnen de toeslagen gemakkelijker.

Consequenties

- Eén en dezelfde vermogensgrens kan voorkomen dat mensen uit onwetendheid over de verschillende vermogensgrenzen óf onterecht huurtoeslag aanvragen óf onterecht kindgebonden budget en/of zorgtoeslag niet aanvragen. Daarmee kan het harmoniseren van een vermogensgrens (hoge) terugvorderingen voorkomen en het niet-gebruik verminderen. Wel kan worden opgemerkt dat het kindgebonden budget (en de Kinderopvangtoeslag) een iets andere doelgroep hebben en ook ouders met een midden- of hoger inkomen recht op deze toeslag kunnen hebben. Zij zullen vaker(en meer) vermogen hebben. Met een lagere vermogensgrens zullen minder ouders recht hebben op kindgebonden budget.
 - Het risico op terugvorderingen blijft met de geharmoniseerde vermogensgrens bestaan omdat het vermogen nog steeds een grondslag is voor toekenning van de toeslag.
 - Voor burgers die een relatief laag inkomen hebben, maar wel een vermogen rond die vermogensgrens, blijft de onzekerheid bestaan of men in aanmerking komt voor de toeslag. Als achteraf blijkt dat iemand net niet in aanmerking komt voor de toeslag (door te hoog vermogen) en men had de toeslag wel aangevraagd, is de terugvordering vaak hoog (alles moet worden terugbetaald).
 - Het effect van het niet of foutief doorgeven van het vermogen, kan met één geharmoniseerde vermogensgrens groter zijn, omdat een huishouden voor alle toeslagen tegelijk wel of niet aan de vermogenstoets voldoet. Dit geldt voor huishoudens die zowel van HT, ZT als KGB gebruik maken. Deze huishoudens verliezen bij overschrijding van de vermogensgrens nu 3 ipv 1 of 2 toeslagen. Voor de huishoudens met drie toeslagen en een vermogen rond de nieuwe vermogensgrens, zal de onzekerheid toenemen, wat bij hen mogelijk tot een toename in het niet-gebruik leidt.

Juridische aspecten

Wetswijzing noodzakelijk. De vermogensgrens van de zorgtoeslag is geregeld in artikel 2a, eerste lid, Wet op de zorgtoeslag. De vermogensgrens van het kindgebonden budget is geregeld in artikel 1, vierde lid, Wet op het kindgebonden budget. De vermogensgrens van de huurtoeslag is geregeld in artikel 7, derde en vierde lid, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Bij een aanpassing van de vermogensgrens huurtoeslag dient, afhankelijk van de exacte vormgeving, mogelijk ook een aanpassing plaats te vinden in artikel 9.4, eerste lid, onderdeel c, en artikel 9.4a, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001. Voorts zijn, afhankelijk van de exacte vormgeving, mogelijk nog wijzigingen nodig in artikelen die naar genoemde artikelen verwijzen.

Optioneel: inkomenseffecten

- Het harmoniseren van de vermogenstoets tussen de toeslagen leidt tot grote positieve effecten voor huurders met een vermogensgrondslag tussen de vermogensgrens huurtoeslag en €45.000 die recht krijgen op huurtoeslag. Dat gaat om 65.000 huishoudens. Voor huishoudens met een vermogensgrondslag tussen €45.000 en €86.000 met zorgtoeslag en/of kindgebonden budget is er een negatief inkomenseffect. Het gaat om 70.000 huishoudens die zorgtoeslag verliezen en 20.000 huishoudens die kindgebonden budget verliezen.
- Bij het verhogen van de vermogensgrens huurtoeslag naar het heffingsvrij vermogen in box 3 hebben naar schatting ongeveer 65 duizend huishoudens een positief effect van gemiddeld €2100 op jaarbasis.

Overig

De varianten Harmoniseren vermogensgrens tussen de verschillende toeslagen (fiche 6b Ibo Toeslagen deel 1 en fiche 12 eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel) kan zo worden vormgegeven dat het over alle toeslagen samen budgettair neutraal is.

De budgettaire effecten van het verhogen van de vermogensgrens HT naar heffingsvrij vermogen box 3 staan in onderstaande tabel.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Verhogen vermogensgrens huurtoeslag		140	140	140	140	140
naar heffingsvrij vermogen box 3						

Fiche 6 - Terugvorderingen van toeslagen na intrekken verblijfsvergunning met terugwerkende kracht

Omschrijving knelpunt

Uitgangspunt van het koppelingsbeginsel is dat verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen aan vreemdelingen worden gekoppeld aan de rechtmatigheid van hun verblijf. De vreemdeling die niet beschikt over een rechtmatige verblijfsstatus, heeft dus geen recht op toeslagen. In het geval dat de verblijfsstatus met terugwerkende kracht wordt ingetrokken, heeft de vreemdeling met terugwerkende kracht geen recht op toeslagen gehad. De over deze periode toegekende toeslagen worden dan ook met terugwerkende kracht teruggevorderd.

Waar aanvragers in eerste instantie daadwerkelijk recht hadden op een toeslag leidt terugvordering met terugwerkende kracht tot schrijnende situaties bij mensen die het in de meeste gevallen al niet breed hebben. Dit leidt in de praktijk tot onwenselijke situaties bij vreemdelingen die te goeder trouw zijn.

Het met terugwerkende kracht invorderen van toeslagen wordt niet als knelpunt gekwalificeerd in geval het afwijzen van het verblijfsrecht zijn oorzaak vindt in het verstrekken van onjuiste informatie of bewust niet verstrekken van juiste informatie (kwade trouw).

Score op impact		
Mate van terugvordering Groot	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid Acties en mentale kosten hoog. Begrijpelijkheid laag	Indicatie aantal belanghebbenden Circa 1.000 tot 2.000 huishoudens per jaar

Maatregel: geen terugvordering met terugwerkende kracht bij intrekken verblijfsvergunning

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten +	Begrijpelijkheid +	Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties) +	
Score op overige onderdelen			
Budgettaire -	Inkomenseffecten +	Uitvoerbaarheid +	Juridische aspecten Beleidsbesluit en wetgeving nodig

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

De maatregel houdt in dat het vervallen van het recht op toeslagen voor de vreemdeling afhankelijk wordt van de datum van de beschikking van de IND en niet meer van de datum vanaf wanneer geen rechtmatig verblijf is. Het koppelingsbeginsel blijft dus wel in stand, maar heeft op deze manier alleen werking naar de toekomst en niet meer naar het verleden.

Deze maatregel vergt aanpassing van de systemen en dat kost tijd. Vooruitlopend op wetgeving kan alvast een beleidsbesluit genomen worden. De strekking van dit besluit is dat een vreemdeling zonder verblijfsstatus kan verzoeken dat de terugwerkende kracht van de terugvorderingen ongedaan gemaakt kan worden.

De concrete vormgeving van de maatregel vergt nog nadere uitwerking.

Uitvoering

Interactie burgers/bedrijven

Als gevolg van deze maatregel is de datum waarop het intrekken van de verblijfsvergunning kenbaar wordt gemaakt aan de burger leidend. Dit voorkomt dat het intrekken van de vergunning met terugwerkende kracht leidt tot terugvorderingen van toeslagen. De regeling is goed uitlegbaar aan de burger. Volgens een eerste inschatting betreft het jaarlijks 1.000 tot 2.000 huishoudens.

Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid

Mogelijk vraagt deze maatregel om een uitzondering in situaties waarbij het intrekken van de vergunning het gevolg is van verwijtbaar handelen van de burger. Terugvordering is dan alleen mogelijk indien dit fraudesignaal wordt doorgegeven door de IND. Verder kan handhaving plaatsvinden aan de hand van bestaande gegevens.

Maakbaarheid systemen

De koppeling met gegevens van de IND moet worden aangepast, zodat niet langer de beschikingsdatum van de verblijfsvergunning leidend is, maar de datum waarop die beschikking aan de burger kenbaar is gemaakt. Ook moet eventueel de mogelijkheid worden gecreëerd om fraudesignalen kenbaar te maken aan de Dienst Toeslagen. Dit is een meervoudige aanpassing.

Met het toepassen van deze maatregel, moet rekening worden gehouden met de stapeling van maatregelen die reeds bij de Belastingdienst/Toeslagen worden geïmplementeerd. Feitelijke inpasbaarheid van deze maatregel is afhankelijk van eventuele andere maatregelen die gelijktijdig moeten worden doorgevoerd.

Complexiteitsgevolgen

De maatregel is een complexiteitsreductie, omdat het innen van teruggevorderde toeslagen bij deze doelgroep in de praktijk zeer lastig is.

Aspect	Gevolgen
<i>Interactie burgers/bedrijven</i>	Geen actie burgers/bedrijven nodig (de Belastingdienst verwerkt de wijzigingen zelf zodat die voor burgers en bedrijven automatisch doorwerken).
<i>Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid</i>	Handhaving mogelijk aan de hand van beschikbare gegevens.
<i>Type aanpassing systemen</i>	meervoudige structuur
<i>Geraakt DG</i>	Toeslagen
<i>Geraakte ketens</i>	KI&S; Gegevens; IV
<i>Beslag portfolio</i>	250 tot 1000 IV-dagen
<i>Uitvoeringskosten</i>	€ 0,5 mln tot € 3 mln
<i>Overige opmerkingen</i>	
Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij moet ook worden beoordeeld of een maatregel ook inpasbaar is in de totale opgaaf waar de Belastingdienst voor staat. Een belangrijk aspect wordt daarbij gevormd door de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst inpasbaar zijn. Die moeten inpasbaar zijn in het totaal van aanpassingen dat de Belastingdienst moet verrichten (in stand houden van de systemen, vernieuwing en modernisering, andere voorstellen voor wet- en regelgeving).	

Burgerperspectief en doenvermogen

Door de toeslag niet meer met terugwerkende kracht terug te vorderen is de situatie voor burgers beter begrijpelijk, omdat dit beter aansluit bij hun beleving. Pas vanaf de datum van de beschikking van de IND kennen zij hun gewijzigde verblijfsstatus. Daarnaast voorkomt deze maatregel terugvorderingen bij mensen die het over het algemeen al niet breed hebben, en daardoor ook mogelijk niet inbaar voor Toeslagen zijn.

Deze maatregel is niet belastend voor burgers: zij hoeven niets te doen als dit in wetgeving is omgezet. Het systeem wordt aangepast, waardoor de toeslag automatisch wordt stopgezet op het

moment dat de IND oordeelt dat er geen sprake is van een rechtmatig verblijf. Vooruitlopend op wetgeving kan er wel een beleidsbesluit genomen worden. Dit vergt echter wel dat burgers zelf contact opnemen met Belastingdienst/Toeslagen zodat de terugwerkende kracht van de terugvordering niet wordt toegepast. Samen met IND kan worden gekeken hoe dit het beste onder de aandacht van betrokkenen kan worden gebracht.

Juridische aspecten

Voor een maatregel van een dergelijke omvang is wet- en regelgeving nodig, maar dat vergt tijd. Vooruitlopend op wetgeving kan wel een beleidsbesluit genomen worden. Dit houdt in dat Toeslagen begunstigend beleid zal voeren ten aanzien van de groep vreemdelingen die te goeder trouw is en getroffen wordt door terugvorderingen. Dit beleid zal uiteindelijk omgezet worden in wetgeving. Voor zowel een beleidsbesluit als wetgeving is noodzakelijk dat de uitvoeringsgevolgen, budgettaire en juridische consequenties in kaart zijn gebracht.

Optioneel: inkomenseffecten

Positief: geen terugvordering meer met terugwerkende kracht over de periode dat geen recht op verblijf bestond. Het inkomenseffect is afhankelijk van de hoogte van de toeslag(en) waar recht op bestond en de periode waarover eerder teruggevorderd zou worden.

Overig

Budgettaire gevolgen in mln. euro's

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.

Budgettaire gevolgen zijn nog niet volledig helder. Door de maatregel zullen er minder terugvorderingen plaatsvinden. Aan de andere kant is nu ook al een gedeelte van de terugvorderingen oninbaar, zodat minder terugvorderingen beperktere budgettaire gevolgen zullen hebben. Volgens een eerste inschatting betreft het jaarlijks 1.000 tot 2.000 huishoudens. Indicatief is met deze maatregel een bedrag van ongeveer € 4 miljoen gemoeid.

Fiche 7 - Vervallen maximale huurgrens huurtoeslag

Omschrijving knelpunt

Boven de maximum huurgrens (€752) vervalt het recht op huurtoeslag. Hierop zijn enkele uitzonderingen (wel huurtoeslag bij huurgrensoverschrijding door indexeringen, gehandicapten, grote gezinnen). Dit leidt in de praktijk tot grensdiscussies en is een belasting voor de uitvoering. Ook kan het vervallen van de huurgrens voorzien in (tijdelijke overbrugging) van een situatie waarin een huishouden die op basis van inkomen (zonder recht op huurtoeslag) heeft gekozen voor een wat hogere huur geconfronteerd wordt met een inkomensdaling.

Score op impact		
Mate van terugvordering	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid	Indicatie aantal belanghebbenden 90 duizend
-	-	

Maatregel: afschaffing maximale huurgrens

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten	Begrijpelijkheid		Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)
+	+		+
Score op overige onderdelen			
Budgettaire 220 miljoen	Inkomenseffecten +	Uitvoerbaarheid +	Juridische aspecten Wetswijziging

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

Voorstel is de regeling te wijzigen zodat niet de volledige huurtoeslag vervalt bij een huur boven de max huurgrens (maar het deel boven deze huurgrens niet te subsidiëren).

Uitvoering

Interactie burgers/bedrijven

De maatregel is goed uitlegbaar aan burgers, omdat de hoogte van de huurprijs niet langer van invloed is op het recht op huurtoeslag. Hiermee vervalt een belangrijk alles-of-niets-criterium, omdat ook boven de maximale huurgrens recht op huurtoeslag blijft bestaan, weliswaar gesubsidieerd tot die maximale huurgrens. Naar verwachting neemt de doelgroep voor de huurtoeslag als gevolg van deze maatregel toe. Burgers met een relatief laag inkomen die nu (al dan niet noodgedwongen) in een relatief duur huurhuis wonen, komen met deze maatregel alsnog in aanmerking voor huurtoeslag. Ook wordt voorkomen dat hoge terugvorderingen ontstaan doordat pas achteraf blijkt dat de huur inclusief servicekosten de maximale huurgrens blijkt te overschrijden. Tot slot vervalt de voor burgers complexe regeling rond het verworven recht. De regeling is daarom beter uitlegbaar aan burgers en kan bezwaar- en beroepsprocedures voorkomen.

Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid

De regeling is beter handhaafbaar, onder meer omdat het verworven recht niet meer hoeft te worden toegepast. Bij het verworven recht behoudt een huishouden met een huurprijs boven de maximale huurgrens het recht op huurtoeslag, indien in de maand voor de huurgrensoverschrijding reeds recht op huurtoeslag bestond. In de praktijk zorgt deze regeling voor complexe (handhavings)situaties en schrijnende situaties bij huishoudens Maakbaarheid systemen

De systemen moeten worden aangepast, zodat de maximale huurgrens niet meer wordt toegepast als harde grens voor het recht op huurtoeslag. Ook moet worden verzekerd dat geen huurtoeslag wordt toegekend voor het deel van de huur boven de maximale huurgrens. Dit zijn relatief eenvoudige wijzigingen.

Met het toepassen van deze maatregel, moet rekening worden gehouden met de stapeling van maatregelen die reeds bij de Belastingdienst/Toeslagen worden geïmplementeerd. Feitelijke inpasbaarheid van deze maatregel is afhankelijk van eventuele andere maatregelen die gelijktijdig moeten worden doorgevoerd.

Complexiteitsgevolgen

De maatregel is een complexiteitsreductie, omdat de Dienst Toeslagen niet langer hoeft te controleren op de hoogte van de huur.

Aspect	Gevolgen
Interactie burgers/bedrijven	Actie nodig van burgers/bedrijven; naar verwachting goed inpasbaar en uitlegbaar.
Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid	Verbeterd de handhaafbaarheid.
Type aanpassing systemen	enkelvoudige structuur
Geraakt DG	Toeslagen
Geraakte ketens	CAP; KI&S; IV
Beslag portfolio	250 tot 1000 IV-dagen
Uitvoeringskosten	€ 0,5 mln tot € 3 mln
Overige opmerkingen	

Burgerperspectief en doenvermogen

De bestaande regeling is moeilijk te begrijpen. Met name de regels voor wanneer wel recht bestaat op huurtoeslag ook al is sprake van een huur boven de maximum huurgrens. Hierdoor kan het ook voorkomen dat een huishouden dat recht zou hebben dit niet aanvraagt.

Voor huishoudens met een laag inkomen die gedwongen worden (tijdelijk) een hoge huur te betalen is het moeilijk uitlegbaar dat geheel geen recht op huurtoeslag bestaat, terwijl bij een lagere huur dit wel het geval zou zijn.

Juridische aspecten

De maatregel vergt wijziging van de wet op de huurtoeslag.

Optioneel: inkomenseffecten

De ongeveer 90 duizend huishoudens die door de maatregel nu wel huurtoeslag gaan ontvangen hebben een gemiddeld positief effect van ongeveer €2300 per jaar.

Overig

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
		+ 220	+ 220	+ 220	+ 220	+ 220

Fiche 8 - Huurtoeslag boven aftoppingsgrens voor meerpersoonshuishoudens

Omschrijving knelpunt

Op dit moment geldt voor de meeste huurtoeslagontvangers dat van de huur voor zover die boven de aftoppingsgrens uitkomt 40% wordt vergoed. Alleen voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioenleeftijd is dat 0%. Juist deze gezinnen (met kinderen) hebben behoefte aan een grotere (duurdere) woning, de regeling is dus eigenlijk niet uit te leggen.

Score op impact		
Mate van terugvordering Gezinnen hebben minder huurtoeslag	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid -	Indicatie aantal belanghebbenden 61.000

Maatregel: huur boven aftoppingsgrens wordt voor 40% vergoed

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten +	Begrijpelijkheid +	Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties) +	
Score op overige onderdelen			
Budgettaire 16 miljoen	Inkomenseffecten +	Uitvoerbaarheid +	Juridische aspecten Wetswijziging

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

Ook voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd wordt van de huur boven de aftoppingsgrens 40% vergoed.

Uitvoering

Interactie burgers/bedrijven

De regeling wordt begrijpelijker, doordat alle meerpersoonshuishoudens nu gelijk behandeld worden.

Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid

Geen gevolgen.

Maakbaarheid systemen

De systemen moeten worden aangepast zodat ook meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd 40% vergoed krijgen van het deel van de huur dat boven de aftoppingsgrens komt.

Met het toepassen van deze maatregel, moet rekening worden gehouden met de stapeling van maatregelen die reeds bij de Belastingdienst/Toeslagen worden geïmplementeerd. Feitelijke inpasbaarheid van deze maatregel is afhankelijk van eventuele andere maatregelen die gelijktijdig moeten worden doorgevoerd.

Complexiteitsgevolgen

Er zijn geen complexiteitsgevolgen.

Aspect	Gevolgen
Interactie	Geen actie burgers/bedrijven nodig (de Belastingdienst verwerkt de

<i>burgers/bedrijven</i>	wijzigingen zelf zodat die voor burgers en bedrijven automatisch doorwerken).
<i>Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid</i>	Handhaving mogelijk aan de hand van beschikbare gegevens.
<i>Type aanpassing systemen</i>	Systeemaanpassing
<i>Geraakt DG</i>	Toeslagen
<i>Geraakte ketens</i>	CAP; KI&S; IV
<i>Beslag portfolio</i>	250 tot 1000 IV-dagen
<i>Uitvoeringskosten</i>	€ 0,5 mln tot € 3 mln
<i>Overige opmerkingen</i>	
Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij moet ook worden beoordeeld of een maatregel ook inpasbaar is in de totale opgaaf waar de Belastingdienst voor staat. Een belangrijk aspect wordt daarbij gevormd door de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst inpasbaar zijn. Die moeten inpasbaar zijn in het totaal van aanpassingen dat de Belastingdienst moet verrichten (in stand houden van de systemen, vernieuwing en modernisering, andere voorstellen voor wet- en regelgeving).	

Burgerperspectief en doenvermogen

Het is voor gezinnen moeilijk te begrijpen dat juist de grotere gezinnen die meer ruimte nodig hebben en daardoor eerder met een hoge huur worden geconfronteerd, minder subsidie krijgen bij een hogere huur dan alleenstaanden. Met de maatregel vervalt dit verschil.

Juridische aspecten

De aanpassing vergt wijziging van de wet op de Huurtoeslag.

Optioneel: inkomenseffecten

Zo'n 60 duizend huishoudens zouden gemiddeld €22 euro per maand meer huurtoeslag gaan ontvangen.

Overig

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
	+ 16	+16	+16	+16	+16

Fiche 9 - Verlagen leeftijdsgrens huurtoeslag

Omschrijving knelpunt

Voor huurtoeslagontvangers onder 23 jaar gelden andere regels. Met name geldt dat de maximum huurgrens (de huur waarboven geen recht op huurtoeslag bestaat) voor deze groep niet ligt op €752, maar op €442. Met de leeftijdsgrens van 23 jaar werd in het verleden aangesloten op de leeftijd voor het jeugdminimumloon. Deze leeftijd is inmiddels verlaagd naar 21 jaar. De leeftijdsgrens van 23 jaar is moeilijk uit te leggen.

Score op impact		
Mate van terugvordering	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid	Indicatie aantal belanghebbenden
Tot 23 jaar andere regels voor de huurtoeslag	-	16.000

Maatregel: verlaging leeftijdsgrens naar 21 jaar

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten	Begrijpelijkheid		Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)
+	+		+
Score op overige onderdelen			
Budgettaire 20 miljoen	Inkomenseffecten +	Uitvoerbaarheid +	Juridische aspecten Wetswijziging

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

Voorstel is de leeftijdsgrens te verlagen naar 21 jaar.

Uitvoering

Interactie burgers/bedrijven

Door de leeftijd waarop recht bestaat op maximaal huurtoeslag te koppelen aan het minimumjeugdloon wordt de regeling iets beter uitlegbaar.

Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid

Handhaving mogelijk aan de hand van beschikbare gegevens.

Maakbaarheid systemen

Betreft een kleine aanpassing, waardoor vanaf 21 jaar de maximale huurtoeslag kan worden toegekend.

Met het toepassen van deze maatregel, moet rekening worden gehouden met de stapeling van maatregelen die reeds bij de Belastingdienst/Toeslagen worden geïmplementeerd. Feitelijke inpasbaarheid van deze maatregel is afhankelijk van eventuele andere maatregelen die gelijktijdig moeten worden doorgevoerd.

Complexiteitsgevolgen

De maatregel betekent geen wijziging in de complexiteit.

Aspect	Gevolgen
<i>Interactie burgers/bedrijven</i>	Geen actie burgers/bedrijven nodig (de Belastingdienst verwerkt de wijzigingen zelf zodat die voor burgers en bedrijven automatisch doorwerken).
<i>Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid</i>	Handhaving mogelijk aan de hand van beschikbare gegevens.
<i>Type aanpassing systemen</i>	parameter
<i>Geraakt DG</i>	Toeslagen
<i>Geraakte ketens</i>	Gegevens, KI&S; IV
<i>Beslag portfolio</i>	tot 250 IV-dagen
<i>Uitvoeringskosten</i>	tot € 0,5 mln
<i>Overige opmerkingen</i>	• Verbetert uitlegbaarheid aan burgers.
Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij moet ook worden beoordeeld of een maatregel ook inpasbaar is in de totale opgaaf waar de Belastingdienst voor staat. Een belangrijk aspect wordt daarbij gevormd door de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst inpasbaar zijn. Die moeten inpasbaar zijn in het totaal van aanpassingen dat de Belastingdienst moet verrichten (in stand houden van de systemen, vernieuwing en modernisering, andere voorstellen voor wet- en regelgeving).	

Burgerperspectief en doenvermogen

Door de leeftijd waarop recht bestaat op maximaal huurtoeslag te koppelen aan het minimumjeugdloon wordt de regeling iets beter uitlegbaar.

Juridische aspecten

De maatregel vergt wijziging in de wet op de huurtoeslag.

Optioneel: inkomenseffecten

Overig

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
		+ 20	+ 20	+ 20	+ 20	+ 20

Fiche 10 - ALO-kop voor het gezin van de onvrijwillig elders verblijvende partner

Omschrijving knelpunt

De Nationale Ombudsman en de Sociaal Raadslieden wijzen er op dat het Awir partnerbegrip voor het kindgebonden budget leidt tot schrijnende situaties wanneer één van de partners onvrijwillig elders verblijft en niet (financieel) kan bijdragen aan de zorg voor kinderen, maar deze partner voor de berekening van de toeslag wel tot het huishouden gerekend wordt.

Dit betreft bijvoorbeeld situaties waarin³:

- de partner i langer dan drie maanden in detentie verblijft of
- de partner in afwachting van een verblijfsvergunning in het buitenland verblijft, maar ook
- de partner die spoorloos verdwenen is (Vetrokken Onbekend Waarheen, VOW).

De achterblijvende ouder is noodgedwongen alleen verantwoordelijk voor de zorg en kosten van het gezin. De andere partner zal in al deze gevallen veelal niet financieel kunnen bijdragen.

Toch bestaat er geen recht op de verhoging van het kindgebonden budget voor alleenstaande ouders (ALO-kop)⁴. In het geval de ouders in deze situatie niet gehuwd zijn⁵ wordt deze ouder wel als alleenstaand aangemerkt en ontvangt het gezin de ALO-kop.

Voor de statushouder met een nareizende partner komt daar nog bij dat de (inkomens)gegevens van de (nareizende) huwelijkspartner niet bij Toeslagen bekend zijn. Wanneer er een toeslag wordt aangevraagd wordt de ALO-kop automatisch toegekend. Pas als het gezin herenigd wordt blijkt dit onterecht te zijn toegekend en start een terugvordering over de gehele periode. Om schulden te voorkomen wordt de statushouder sinds 2019 geadviseerd (en is het in het toeslagensysteem mogelijk gemaakt) om van die ALO-kop af te zien (het zgn. ALO-vinkje). De Nationale Ombudsman geeft het signaal af dat deze “oplossing” niet waterdicht is en dat van statushouders niet verwacht kan worden dat zij weten waar zij recht op hebben. De hoge terugvordering leidt dan tot schulden voor een kwetsbare doelgroep.

Score op impact		
Mate van terugvordering	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid	Indicatie aantal belanghebbenden
Risico op hoge terugvorderingen voor statushouders met nareizende partner	Ja/nee. Logisch dat je door huwelijk partners wordt. Voor statushouders is het niet logisch dat met een nareizende partner een terugvordering kan volgen.	Onbekend

Maatregel: ALO-kop voor gezin van de onvrijwillig elders verblijvende partner

³ Mogelijk valt ook de situatie van de partner in de Vrouwenopvang hieronder

⁴ De ouder die geen partner heeft, heeft aanspraak op een verhoging van het kindgebonden budget van maximaal 3.242 euro per jaar.

⁵ of anderszins (bijvoorbeeld door de koop van een woning) met de elders verblijvende partner een toeslagpartnerschap vormt

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten Hoog als Toeslagen deze groepen niet uit de systemen kan halen. Men dient dan zelf een aanvraag te doen	Begrijpelijkheid Het systeem wordt complexer. Wanneer wel/niet recht op ALOkop? Wijkt voor detentie af van KOT	Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties) Hoog. Als de partner er weer is moet dit zsm worden doorgegeven	
Score op overige onderdelen			
Budgettaire -	Inkomenseffecten +	Uitvoerbaarheid +/-	Juridische aspecten Wetswijziging nodig

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

De ouder met kinderen,

- waarvan de partner onvrijwillig elders verblijft en
- die dus geen deel uitmaakt van het huishouden en
- die als gevolg daarvan niet in staat is bij te dragen aan het huishoudinkomen,

wordt geacht geen partner te hebben en krijgt daarmee recht op de verhoging in het kindgebonden budget, voor ouders zonder partner.

Het betreft situaties waarin de partner:

- langer dan drie maanden in detentie verblijft of
- in afwachting van een verblijfsvergunning in het buitenland verblijft, maar ook
- de partner die spoorloos verdwenen is (Vetrokken Onbekend Waarheen, VOW).

Voor de KOT is per 2022 detentie, vanaf 3 maanden, uitgezonderd van de arbeidseis, voorstel is om voor deze regeling daarbij aan te sluiten. Het moet dan gaan om een onherroepelijke uitspraak tot vrijheidsbeneming van minimaal 3 maanden.

Zie verder ook: juridische aspecten

Uitvoering

Interactie burgers/bedrijven

Het is niet goed uit te leggen aan burgers waarvan de partners door omstandigheden uit hun invloedssfeer niet (kunnen) bijdragen aan het huishouden dat zij geen recht hebben op ALO-kop. Met deze maatregel kunnen deze burgers alsnog recht krijgen op ALO-kop.

Een deel van de burgers in deze doelgroep moeten de ALO-kop zelf aanvragen. Dit sluit mogelijk niet altijd aan bij het doenvermogen.

Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid

Voor burgers met een partner in detentie (mits aangesloten bij de voorwaarden die gelden voor de kinderopvangtoeslag) en met een partner die in afwachting van een verblijfsvergunning in het buitenland verblijft is de maatregel goed uitvoerbaar.

Wanneer ook partners VOW worden opgenomen in de regeling bestaat een verhoogd risico op oneigenlijk gebruik van de regeling. De hoogte van de ALO-kop (max 3.240 euro) kan deze prikkel vergroten.

Maakbaarheid systemen

Voor de aanpassing is een enkelvoudige structuuraanpassing noodzakelijk, zodat burgers die aan de voorwaarden voldoen recht krijgen op ALO-kop.

Complexiteitsgevolgen

De regeling leidt tot minder complexiteit bij aanvragen van vluchtelingen van wie de partner nog in het buitenland verblijft in afwachting van een verblijfsvergunning. Deze groep moet nu vaak actief afzien van de ALO-kop, met deze maatregel is dat niet meer nodig.

Burgers met partner in detentie of VOW moeten actief verzoeken om ALO-kop. Het is niet goed mogelijk deze situaties automatisch vast te stellen.

Aspect	Gevolgen
<i>Interactie burgers/bedrijven</i>	Actie nodig van burgers/bedrijven
<i>Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid</i>	Handhaving kan plaatsvinden aan de hand van gegevens die door burgers zelf worden aangeleverd.
<i>Type aanpassing systemen</i>	Enkelvoudige structuuraanpassing
<i>Geraakt DG</i>	Toeslagen
<i>Geraakte ketens</i>	Toeslagen; CAP; KI&S
<i>Beslag portfolio</i>	250 tot 1000 IV-dagen
<i>Uitvoeringskosten</i>	€ 0,5 mln tot € 3 mln
<i>Overige opmerkingen</i>	Partners met VOW zorgen voor complexiteit en vormen een risico voor de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van de regeling.
Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij moet ook worden beoordeeld of een maatregel ook inpasbaar is in de totale opgaaf waar de Belastingdienst voor staat. Een belangrijk aspect wordt daarbij gevormd door de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst inpasbaar zijn. Die moeten inpasbaar zijn in het totaal van aanpassingen dat de Belastingdienst moet verrichten (in stand houden van de systemen, vernieuwing en modernisering, andere voorstellen voor wet- en regelgeving).	

De uitvoering geeft aan dat dit situaties zijn waar Toeslagen niet uit eigen initiatief kennis van kan nemen. De ALOkop kan in het geval van detentie derhalve niet automatisch worden toegekend en zal door de burger aangevraagd moeten worden.

Voor de statushouder met nareizende partner wordt de ALOkop toegekend, aangezien de huwelijkspartner tot het moment van nareizen niet bij Toeslagen bekend is. Bij de terugvordering, zal er een beroep gedaan moeten worden op deze bepaling om terugvordering te voorkomen. Dit vormt eveneens een "hefboom" met het doenvermogen

Burgerperspectief en doenvermogen

Voordelen	Nadelen
De alleenwonende ouder krijgt een hogere tegemoetkoming voor de kosten van kinderen, welke recht doet aan de met een alleenstaande ouder vergelijkbare huishoudsituatie.	Systeem wordt complexer. Partnerschap door huwelijk is helder. Voor de hoogte van de andere toeslagen en/of IH telt je partner in deze gevallen soms wél mee.
In het geval van de statushouder vermindert het de regeldruk (afzien van ALOkop) en verbetert de begrijpelijkheid.	Doordat gegevensuitwisseling in deze situaties niet mogelijk is en de ouder zelf een beroep op deze uitzondering moet doen vergt het iets

	van zijn doenvermogen (zie uitvoering)
Risico op hoge terugvorderingen door automatische toekenning ALOkop aan statushouders met nareizende partner wordt weggenomen	Ook voor de situatie dat de partner weer deel uit gaat maken van het huishouden geldt dat dit het doenvermogen aanspreekt doordat het niet mogelijk is om de situatie middels gegevensuitwisseling voor de burger in het systeem aan te passen. Indien de verandering niet tijdig wordt aangepast/doorgegeven kan er een hoge terugvordering/toeslagschuld ontstaan.

Juridische aspecten

Door middel van wetswijziging in een uitzonderingsbepaling opnemen dat de verhoging van het kindgebonden budget ook wordt toegekend aan de ouder waarvan de partner:

- a) noodgedwongen niet op hetzelfde adres woont en
- b) niet kan bijdragen.

In verband met potentiële doorwerking naar andere situaties is het heel belangrijk om deze situatie af te bakenen van de situatie waarin er een keuze is in de verblijfplaats (vgl. arbeidsmigrant of de partner die in Brussel woont/werkt). Ouders die niet op hetzelfde adres wonen, omdat één van beide huwelijkspartners voor werk in het buitenland verblijft, krijgen hiermee geen recht op de tegemoetkoming voor ouders zonder partner. Dit betreft situaties waarin de partner weliswaar elders verblijft maar dit geen belemmering vormt om bij te dragen aan het huishoudinkomen. Uiteraard hebben zij wel het reguliere recht op kindgebonden budget als zij aan de voorwaarden voldoen.

Deze situatie dient eveneens helder afgebakend te worden van andere situaties waarin de partner niet kan bijdragen in de kosten, bv de ernstig zieke partner (zie ook: politieke weging).

Deze oplossing is vergelijkbaar met de Awir uitzondering (ont-partneren voor de toeslagen) voor de WLZ partner. Deze partner moet eveneens zelf een aanvraag indienen (zie hierboven).

Optioneel: inkomenseffecten

Gezinnen met een minimuminkomen (tot WML), waarvan de partner niet op hetzelfde adres woont, gaan er 3.242 euro per jaar op vooruit. Gezinnen met een inkomen in het afbouwtraject gaan er ca. 2.100 euro per jaar op vooruit (de afbouwgrens voor alleenstaanden begint eerder dan voor paren).

Overig

Het toekennen van ALO-kop in deze situaties vergt een politieke afweging. Het betreft hier namelijk een situatie waar het partnerschap (huwelijk) juridisch duidelijk is, maar waarbij de afweging wordt gevraagd of voor deze groep achterblijvende ouders desondanks extra ondersteuning gerechtvaardigd zou zijn. De ALOkop is een fors bedrag, dat ook niet wordt toegekend in andere situaties waarin de partner niet in staat is om bij te dragen aan het gezinsinkomen, bijvoorbeeld door werkloosheid of ziekte. Door het creëren van uitzonderingen wordt het stelsel daarbij complexer.

Tegelijkertijd wijzen de NOM en de Sociaal Raadslieden op de (financiële) kwetsbaarheid van deze gezinnen die vergelijkbaar is met die van een alleenstaande ouder doordat deze partner zowel de zorg als de verantwoordelijkheid voor de kosten van het huishouden niet met zijn huwelijkspartner kan delen. Zij dringen daarom aan op het creëren van een uitzondering voor gezinnen van

gedetineerden en statushouders met een nareizende partner en daarmee vergelijkbare situaties zoals de vermiste partner (VOW).

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.

Budgettaire gevolgen zijn nog niet helder. Om dit door te kunnen rekenen hebben we meer zicht nodig op de aantallen ouders die dit treft. Het betreft de omvang van de (deel)populatie detentie, VOW en statushouders met een nareizende partner.

Het betreft een relatief kleine maar diverse groep ouders. Indicatief gaat het om een bedrag van maximaal € 20 mln.

Fiche 11 - Loslaten koppeling gewerkte uren bij kinderopvangtoeslag

Omschrijving knelpunt

Het toeslagenstelsel legt veel verantwoordelijkheid bij de burger en vraagt ook veel van het doenvermogen. Burgers moeten gegevens tijdig aanpassen. In het geval van de kinderopvangtoeslag gaat dat om relatief veel foutgevoelige grondslagen omdat veel gegevens gedurende het toeslagjaar nog onzeker zijn of veranderen: inkomen, afgenomen opvanguren en de arbeidssituatie (arbeidseis en gewerkte uren) de ouder en – indien aan de orde – de partner. Gegevens over de arbeidssituatie zijn voor sommige groepen (bijvoorbeeld zzp'ers en flexibele werkers) moeilijk vooraf in te schatten. De overheid kan ouders ontlasten en hoge terugvorderingen in de kinderopvangtoeslag verminderen door de gevolgen van inschattingfouten te beperken en/of door grondslagen los te laten.

De koppeling gewerkte uren criterium is lastig te begrijpen en in te schatten voor ouders. Enkele huishoudens komen ook in een moeilijke situatie terecht door het criterium zoals bijvoorbeeld indien de ex-toeslagpartner van de ouder die KOT ontvangt buiten beeld is. Op het moment dat de ex-toeslagpartner van de ouder die KOT ontvangt buiten beeld is, kunnen bij de definitieve toekenning van de KOT moeilijkheden ontstaan om de juiste bewijsstukken aan te leveren op het moment dat Belastingdienst/Toeslagen een informatieverzoek doet aan de ouder. De ouder kan, indien de toeslagpartner buiten beeld is en het contact slecht is, niet de juiste bewijsstukken aanleveren. De toeslag wordt in deze situatie neerwaarts bijgesteld, ten ongunste van de ouder, waardoor er een (hoge) terugvordering kan ontstaan, tot zelfs een nihilstelling.

Ook de uitvoering heeft moeite met het criterium; er is geen goede contra-informatie om het criterium te toetsen en is ook belastend. Dit bemoeilijkt het toezicht op naleving.

NB. De arbeidseis binnen de kinderopvangtoeslag blijft dan wel gehandhaafd: om aanspraak te maken op de toeslag moeten ouders werken of een traject naar werk volgen.

Score op impact		
Mate van terugvordering	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid	Indicatie aantal belanghebbenden
Knelpunt kan voor grote terugvordering zorgen.	Terugvordering is voor de ouder onduidelijk	Ca. 30 duizend aanvragers en ca. 4-5 duizend terugvorderingen

Maatregel: loslaten koppeling gewerkte uren

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten	Begrijpelijkheid	Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)	
+	+	+	
Score op overige onderdelen			
Budgettair	Inkomenseffecten	Uitvoerbaarheid	Juridische aspecten
100 mln.	+	+	wijziging besluit KOT (circa 9 maanden)

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

De koppeling met gewerkte uren wordt losgelaten. De arbeidseis blijft wel staan. In dit geval hangt het aantal uren opvang waarvoor ouders KOT kunnen ontvangen niet meer samen met hoeveel uur de minst werkende partner werkt. Ouders ontvangen hierdoor volledige KOT vanaf 1 uur betaald werk in een maand. Iedere ouder met recht op KOT (werkende of doelgroeper) heeft recht op KOT voor 230 uur opvang per maand.

De maatregel is een vereenvoudiging voor ouders en uitvoerder. Ouders hoeven niet meer te schatten hoeveel uur ze dat jaar gaan werken (en gedurende het jaar wijzigingen van hun gewerkte uren bijhouden). Een verkeerde inschatting van het aantal gewerkte uren is geen reden meer voor terugvorderingen. De grotere zekerheid en flexibiliteit bij ouders kan leiden tot een stijging in het gebruik van kinderopvang, met name voor ouders die als zelfstandige werken, meteen oproep-of flex contract en die in avonden/nachten en/of in het weekend werken.

Uitvoering

Het opvragen van informatie over gewerkte uren wordt door ouders soms als lastig ervaren. Het is ouders niet altijd duidelijk wat wel en niet meetelt als gewerkte uren (verloonde uren, contract uren, verlofuren, aanwezigheidsuren, vakantie-uren, ziekte etc.). Het loslaten van KGU neemt deze moeilijkheden weg en is daarom begrijpelijk en goed uitlegbaar aan ouders. Ook voor Toeslagen is dit een vereenvoudiging, omdat niet langer gecontroleerd worden of aan deze eis is voldaan. Toeslagen heeft een uitvoeringstoets gedaan bij de aanpassing van het Besluit Kinderopvang 2020, waarbij de koppeling van gewerkte uren tijdelijk (in 2020) is losgelaten. Zie hiervoor de uitvoeringstoets in de bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 322, nr. 420.

Burgerperspectief en doenvermogen

Ontlast ouders van het maken van een inschatting van hun KGU vooraf, en terugvorderingen achteraf. Het verhoogt de zekerheid ook dat zij een betere voorschot krijgen vergeleken met hun uiteindelijke toeslag (DT fase).

Voor sommige ouders overlappen hun werktijden niet met de uren waarvoor bij kinderopvang nodig hebben. Bijvoorbeeld bij ouders die in de avond/nacht of het weekend werken. Het loslaten van de KGU neemt dit knelpunt weg en zorgt ervoor dat de combinatie tussen arbeid en zorg wordt verbeterd. Overigens wordt vanaf 2022, door het gelijktrekken van de koppeling gewerkte uren voor de buitenschoolse opvang met de norm in de dagopvang, deze randvoorwaarde reeds vereenvoudigd en verruimd waar de samenhang het meest knelt.

Juridische aspecten

Voor het loslaten van de KGU is een wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag nodig.

Overig

Effect voor kind

Deze optie kan een positief effect hebben voor de ontwikkeling van kinderen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status. Gezinnen met een lagere sociaaleconomische status werken vaak minder uren, waardoor zij ook aanspraak hebben op minder uur KOT. Zij kunnen door deze maatregel voor meer uur kinderopvang een toeslag ontvangen, omdat een beperkende factor op het gebruik volledig is weggenomen.

Effect arbeidsparticipatie

Door de samenhang los te laten, is er meer ruimte voor ouders om hun arbeid en zorgtaken te combineren. Dit geldt met name voor ouders die als zelfstandige werken, met een oproep-of flex contract en die in avonden/nachten en/of in het weekend werken. Het loslaten van de samenhang met gewerkte uren maakt het verband tussen kinderopvangtoeslag en arbeidsdeelname daarbij wel minder gericht en dus mogelijk voor een deel minder doelmatig.

Budgettaire raming

Het loslaten van de koppeling gewerkte uren schaft een voorwaarde af die het gebruik van opvang begrenst. Dit leidt tot een toename in het urengebruik van kinderopvang. Het effect hiervan is ingeschat op basis van eerder onderzoek naar de effecten van invoering van de KGU in 2011. De uitkomsten van dit onderzoek zijn geschaald naar het huidige gebruik van kinderopvangtoeslag. Het gedragseffect groeit naar verwachting in 3 jaar geleidelijk in.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2023	2024	2025	2026	Struc.
	+ 40	+ 80	+ 100	+ 100	+ 100

Overige overwegingen

Deze optie betekent dat een ouder die 1 uur in de week werkt voor evenveel urenaanspraak heeft op de KOT als een ouder die 40 uur per week werkt. Dit vergroot het verschil met ouders die niet werken en geen aanspraak maken op KOT. Als ouders meer gebruik maken van opvang, zullen de terugvorderingen vanwege de arbeidseis groter zijn. Daarnaast kan niet met zekerheid gesteld worden of het loslaten van het criterium ouders ook daadwerkelijk beweegt om meer gebruik te maken van de opvang.

Fiche 12 - Oplossen derving huur- en zorgtoeslag eenverdienershuishoudens met een uitkering Toeslagenwet van UWV

Omschrijving knelpunt

I. TW'ers met inkomensaanvulling uit Participatiewet en toeslagderving (ca. 3.400 huishoudens⁶)

Er is een groep eenverdiener-huishoudens met UWV-uitkering (WIA, WW etc.) met aanvulling via de Toeslagenwet (TW) tot bruto-WML (zonder recht op arbeidskorting)⁷, die netto minder te besteden heeft wanneer een bijstandsuitkering voor gehuwden zou zijn ontvangen. Deze groep komt daarom, onder voorwaarden, in aanmerking voor een aanvulling vanuit de Participatiewet, om toch netto op het sociaal minimum uit te komen. Als gevolg van deze netto-inkomensaanvulling uit de Participatiewet wordt in totaal een hoger bruto-inkomen ontvangen, waardoor het toetsingsinkomen voor de toeslagen hoger wordt, zodat een lager recht op toeslagen (bv. in de huur- en zorgtoeslag; voorts "toeslagderving") ontstaat.

- Het nettoverschil wordt verklaard doordat bij de bepaling van de bruto-bijstandsnorm rekening wordt gehouden met het niet-afgebouwde deel van de (dubbele) algemene heffingskorting (AHK) in de referentiesystematiek van de bijstand.
- In het geval van eenverdieners⁸ (bv. met een UWV-uitkering met TW-aanvulling) is het feitelijke recht op AHK echter lager, doordat de voorziening waarmee niet-verzilverde AHK alsnog aan de minstverdienende partner wordt uitbetaald als het belastbaar inkomen van de meestverdienende partner hoog genoeg is ("overdraagbaarheid van de AHK aan de minstverdienende partner") per 2023 volledig is afgebouwd.⁹ Eenverdiener-huishoudens hebben vanaf 2023 recht op eenmaal AHK, namelijk de AHK van de verdienende partner.
- Door het verschil tussen de referentiesystematiek van de bijstand en de fiscaliteit die voor een eenverdiener geldt bij een UWV-uitkering met TW-aanvulling het inkomen van TW-ontvangers bruto wel gelijk aan de bruto-bijstandsnorm voor paren, maar komt dit netto lager uit dan netto-bijstandsnorm/het netto sociaal minimum voor paren (6.000 huishoudens).
- Het nettoverschil is tijdelijk en verdwijnt zodra beide afbouwpaden zijn voltooid (huidig tijdspad: 2035, zonder eventuele toekomstige temporiserings van het afbouwtempo van de dubbele AHK in de bijstand). Het verschil is maximaal op het moment dat de fiscale afbouw is voltooid (2023) en neemt af tot het moment dat beide afbouwen zijn voltooid.
- Eenverdienerhuishoudens met een TW-aanvulling tot de bruto-bijstandsnorm voor paren kunnen, onder de geldende voorwaarden, van de gemeente een aanvulling uit de Participatiewet (algemene bijstand) krijgen waarmee het huishoudinkomen alsnog op het netto sociaal minimum voor paren komt.
- De aanvulling uit de Participatiewet leidt echter tot een stijging van het toetsingsinkomen, zodat een toeslagderving kan ontstaan (dit komt voor bij 3.400 huishoudens). De toeslagderving verschilt per huishouden, bedraagt gemiddeld circa 250 euro per jaar en loopt op tot circa 550 euro per jaar. Door de gedeelde toeslagen heeft dit huishouden minder te besteden dan een huishouden dat volledig in de bijstand zit.

II. Restgroep (ca. 2.300 huishoudens)

- Hetzelfde probleem (recht op aanvulling uit de Participatiewet leidt tot mogelijke toeslagderving) treedt op bij:
 - o overige eenverdieners met een UWV-uitkering op of net boven bruto-WML, maar zonder recht op TW en arbeidskorting;
 - o bij een lage uitkering zonder TW-aanvulling en met arbeidskorting;
 - o bij eenverdieners met een TW-aanvulling tot een lager bedrag dan het bruto-WML. Deze situatie is wel minder waarschijnlijk: omdat sprake is van TW-aanvulling tot een lager

⁶ Dit is een maximum gebaseerd op onderzoek van de Belastingdienst waarin geen rekening is gehouden met de vermogenstoets in de Participatiewet. Indien sprake is van een vermogen boven deze grens, is het niet mogelijk om een aanvulling uit de Participatiewet te krijgen. Er is dan sprake van een netto-inkomen onder de bijstandsnorm, maar niet van gedeelde huur- of zorgtoeslag. Hier staat tegenover dat het huishouden financiële draagkracht heeft in de vorm van vermogen.

⁸ Recht op arbeidskorting bestaat bij ZW-uitkering tijdens aanwezig dienstverband en Wazo-uitkering.

⁹ Of tweeërdieners waarbij de minstverdienende partner niet zelfstandig de volledige AHK kan verzilveren. Tot en met 2011 werd bij de bepaling van de bijstandsnormen rekening gehouden met tweemaal AHK. Vanaf 2012 wordt bij de bepaling van de bijstandsnormen de dubbele AHK stapsgewijs afgebouwd tot éénmaal AHK. De achterliggende argumentatie hiervoor ligt in het feit dat het voor bijstandsgerechtigden minder zou gaan lonen om te gaan werken door de afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK.

brutobedrag leidt aanvulling vanuit de Participatiewet minder snel tot een toetsingsinkomen waarbij geen recht op de relevante maximale toeslagen ontstaat.

- Indien sprake is van recht op arbeidskorting leidt een inkomen (bestaand uit arbeid, uitkering en/of aanvulling) op of iets onder het bruto-WML niet tot een inkomen dat lager ligt dan dat van een bijstandspaar. Hierdoor ontstaat geen recht op een aanvulling vanuit de Participatiewet en mogelijke toeslagderving. Dit geldt voor de meeste eenverdieners.

Score op impact		
Mate van terugvordering Terugvorderingen van BD-toeslagen ondanks inkomen op netto sociaal minimum	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid Onbegrijpelijk	Indicatie aantal belanghebbenden 3.400

In deze casus komen verschillende regelingen binnen de domeinen fiscaliteit, sociale zekerheid en toeslagen samen. Uit een eerdere inventarisatie van oplossingsrichtingen¹⁰ is gebleken dat het structureel oplossen van deze casus majeure beleidswijzigingen met consequenties voor grote groepen huishoudens of met aanzienlijke uitvoeringsgevolgen vereist. Bij dit vraagstuk zijn 3 fiches, met uiteenlopende mate van gerichtheid, uitgewerkt:

- A. Netto-tegemoetkoming (gelijk nettobedrag) aan alle TW-ontvangers met een partner, uitgevoerd door UWV.
- B. Maatwerk binnen domein toeslagen door Toeslagen. Verkende mogelijkheden:
 1. Zorgen dat aanvulling gemeente om sociaal minimum te bereiken niet tot lager recht op toeslagen leidt: indien sprake is van een TW-aanvulling (o.b.v. een informatiestroom/basisregistratie) geeft Toeslagen het huishouden recht op de maximale zorg- en huurtoeslag voor de maanden dat er TW is genoten;
 2. Handmatig maatwerk door Toeslagen: op aanvraag van individu toetst Toeslagen of gelet op de individuele huishoudsituatie het passend is om maximale toeslag te verstrekken;

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/15/beantwoording-kamervragen-over-verminderd-recht-op-toeslagen>

12A Netto-tegemoetkoming (gelijk nettobedrag) aan alle TW-ontvangers met een partner, uitgevoerd door UWV.

Dit fiche ziet op variant **A** waarin UWV een netto gelijk bedrag als tegemoetkoming verstrekt aan alle TW-ontvangers met een partner: de TW-gehuwden. Hieronder wordt op hoofdlijnen ingegaan op doel, afbakening van de doelgroep, vormgeving en de beleidsmatige overwegingen bij het instrument:

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten Verbetering: burger hoeft zich niet te melden bij gemeente	Begrijpelijkheid Geen verbetering: de situatie blijft voor de burger onbegrijpelijk i.c.m. met een voorschotsystematiek TW-tegemoetkoming neemt de complexiteit verder toe	Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties) Terugvorderingen van toeslagen worden voorkomen, maar hier staan mogelijke terugvorderingen van de TW-tegemoetkoming tegenover	
Score op overige onderdelen			
Budgettaire Intensivering, kostbare optie voor beperkte doelgroep door ondoelmatige vormgeving	Inkomenseffecten Positief, toeslagderving wordt voorkomen	Uitvoerbaarheid TW-tegemoetkoming past niet bij taakopdracht UWV en is waarschijnlijk niet uitvoerbaar voor UWV	Juridische aspecten Vergt wetswijziging, leidt door afbakening tot ongelijke behandeling

- Doel:
 - o De TW-gehuwde ontvangt een nettobedrag, zijnde het verschil tussen de netto-uitkering en de netto-bijstand voor een gehuwde, waardoor geen sprake zal zijn van een toeslagderving.
 - o Idealiter wordt bereikt dat huishoudens met een inkomen op het netto sociaal minimum de voor hen maximale toeslag ontvangen. Uit de eerdere inventarisatie blijkt echter dat gerichte (op de huishoudsituatie toegespitst) compensatie van de groep TW-ontvangers met een toeslagderving via het UWV niet mogelijk is omdat dit gegevens vereist, bijvoorbeeld over de inkomenssituatie van het huishouden van de TW-gerechtigde en eventuele fiscale aftrekposten, waarover het UWV niet beschikt/mag beschikken omdat deze niet noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de taken van het UWV.
- Afbakening doelgroep:
 - o Alle gehuwden en gelijkstelden, indien:
 - Met TW aanvullend op UWV-uitkering of loon;
 - Ongeachte de hoogte van de totale uitkering.
- Vormgeving TW-tegemoetkoming:
 - o De TW-tegemoetkoming is een voor alle ontvangers gelijk nettobedrag dat overeenkomt met het verschil tussen netto-uitkering (horende bij aanvulling tot het bruto-WML voor een alleenverdiener) en netto-bijstandshoogte voor gehuwden.
 - o Het ministerie van SZW stelt jaarlijks het nettojaarbedrag van de TW-tegemoetkoming vast. Indien een hogere periodiciteit geldt dan wordt het termijnbedrag naar evenredigheid bepaald.
 - o Over de netto-TW-tegemoetkoming is UWV (een forfaitaire) eindheffing verschuldigd. Hierdoor telt de TW-tegemoetkoming niet mee voor het toetsingsinkomen van de ontvanger, zodat de tegemoetkoming geen gevolg heeft voor de hoogte van de ontvangen toeslagen.
 - o De TW-tegemoetkoming is een tijdelijke regeling en loopt af op het moment dat de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de bijstand is voltooid (huidig tijdspad: 2035), of eerder indien een stelselwijziging in de uitkeringen, fiscaliteit of toeslagen hiertoe aanleiding geeft.
 - o UWV kent de TW-tegemoetkoming ambtshalve toe, zodat geen aanvraagproces doorlopen hoeft te worden.

- o Onverschuldigd betaalde TW-tegemoetkoming dient UWV terug te vorderen. Indien hiervan wordt afgeweken heeft dit implicaties voor gerichtheid en uitlegbaarheid van de TW-tegemoetkoming.
- o Voor het moment van uitbetalen en de betaalfrequentie zijn een aantal opties mogelijk, maar deze brengen elk voor- en nadelen met zich mee. Voor het betaalmoment valt te denken aan betaling achteraf, betaling in de periode over de periode (voorschotbasis) of betaling op basis van een peildatum (deels voorschotbasis). Voor periodiciteit valt te denken aan een jaarbetaling of betaling over een korter tijdvak.
- Beleidsmatige overwegingen: de TW-tegemoetkoming brengt TW-ontvangers op het netto sociaal minimum en voorkomt toeslagderving, maar het instrument zelf heeft aanzienlijke beleidsmatige bezwaren:
 - o Met het instrument worden de ca. 2.300 huishoudens in de hierboven gedefinieerde “restgroep” niet bereikt, terwijl deze huishoudens mogelijk ook onder het netto sociaal minimum zitten (indien er geen recht is op arbeidskorting en er geen sprake is van aanvullend inkomen in het huishouden). Dit leidt tot ongelijke behandeling waarvoor geen beleidsmatige verklaring is.
 - o Afruil tijdigheid/zekerheid: verstrekking als voorschot vergroot tijdigheid maar gaat gepaard met het risico op terugvorderingen en leidt tot inkomensonzekerheid. Verstrekking na definitieve vaststelling TW-recht beperkt tijdigheid en lost inkomensprobleem in lopende jaar niet op.
 - o Uitkering en/of TW kan aan mutatie onderhevig zijn (o.a. verdiensten, status leefvorm). De moederregelingen kennen verschillende periodiciteit en duur en niet de hele uitkeringsduur hoeft sprake te zijn van aanvullende TW. Daardoor past de maatregel niet bij de uitkeringsdynamiek.
 - o Afbakening: de tegemoetkoming is gericht op TW-ontvangers met een partner. Identificatie van TW-ontvangers met toeslagderving als gevolg van aanvulling uit de Participatiewet is niet mogelijk, daarom wordt de doelgroep afgebakend tot TW-ontvangers met een partner. Omdat UWV geen zicht heeft op relevante inkomensgegevens van het huishouden is enkel een generieke vormgeving mogelijk bij TW-ontvangers. Dit leidt tot een groter bereik (ca. 30.000 TW-ontvangers met een partner) dan de groep huishoudens met TW, aanvulling Participatiewet en toeslagderving (3.400 huishoudens).
 - o Naast het grotere bereik (niet bij elke ontvanger wordt een toeslagderving voorkomen) speelt ook mee dat de omvang van de eventueel voorkomen toeslagderving niet voor ieder huishouden gelijk is. Beide aspecten leiden tot overcompensatie en maken het instrument ondoelmatig.
 - o Een UWV-uitkering met aanvullend TW en ook samenloop van uitkering met aanvullende TW wordt doorgaans al als complex ervaren door de burger. Deze complexiteit wordt groter bij introductie van een TW-tegemoetkoming. Het is voor de burger niet goed inzichtelijk dat naast de UWV-uitkering en de aanvullende TW (beide brutobedragen) een TW-tegemoetkoming wordt verstrekt die een nettobedrag is. Dit draagt niet bij aan de begrijpelijkheid van de maatregel en het stelsel.

Uitvoering

- De voorziene uitvoeringsimplicaties, de problematische begrijpelijkheid en uitlegbaarheid van de maatregel, alsmede het feit dat deze maatregel niet past bij de kerntaak van UWV, maken dat UWV deze maatregel als onuitvoerbaar acht.
- UWV vindt het uitvoeren van de Tegemoetkoming TW (TWT) voor cliënten die vanwege de achterliggende fiscale aspecten onder het netto-bestaansminimum leven geen taak die past bij de opdracht van UWV. Daarbij komt dat de cliënt een dergelijke regeling vanuit UWV niet zal verwachten of begrijpen.
- Uit het probleem en de beoogde oplossing leidt UWV af dat het voorstel de dienstverlening van UWV diffuus en (extra) complex maakt. UWV voert een veelheid aan verschillende regelingen uit, waarbij de TW per moederwet (anders) wordt uitgevoerd.
- Vanuit het uitkeringsperspectief zal geen sprake zijn van een uitlegbaar en begrijpelijk verhaal: de TWT op zichzelf en zeker in combinatie met de uitkering van de “gewone” TW ter aanvulling op de moederwet(ten). Om als cliënt de TWT te kunnen begrijpen veronderstelt dat fiscale en

sv-kennis en de vraag is of die kennis verwacht mag worden. Een duidelijke uitleg zal veel vragen van de communicatie door UWV.

- Daarnaast geldt dat deze maatregel niet degene bereikt die buiten de beoogde doelgroep valt doch in een vergelijkbare situatie zit (bijvoorbeeld de gehuwde met uitkering zonder aanvullende TW), hetgeen effect heeft op de algehele uitlegbaarheid van deze maatregel. De mate van ongerichtheid van deze maatregel zal naar verwachting leiden tot onduidelijkheid en onbegrip bij de degenen die (on)terecht buiten de boot vallen.
- UWV kan de voorgestelde maatregel pas toetsen op uitvoerbaarheid (en uitvoeringskosten) als duidelijk is wat de uiteindelijke vormgeving en juridische kaders van deze maatregel zijn, al wordt vooraf de wens om UWV als uitvoerder aan te wijzen sterk betwijfeld.

Burgerperspectief en doenvermogen

Door ambtshalve toekenning vergt de variant minder handelingen van de ontvanger en ligt meer in lijn met het algemeen doenvermogen. De TW-tegemoetkoming is echter niet inzichtelijk (netto-tegemoetkoming bij bruto-aanvulling) en lastig uitlegbaar aan de burger. Bij een voorschotsystematiek worden burger geconfronteerd met terugvorderingen/nabetalingen. Maatregel is evenmin uitlegbaar aan degene die geen TW-recht heeft en daarmee buiten de doelgroep valt, maar qua netto sociaal minimum in een vergelijkbare situatie zit.

Juridische aspecten

Een TW-tegemoetkoming vergt een wetswijziging, wat minimaal 18 maanden duurt. Bij de uitwerking zijn o.a. zaken belangrijk als de afbakening (wie krijgt de tegemoetkoming), de hoogte van de tegemoetkoming en beslag.

Optioneel: inkomenseffecten

De variant voorkomt een toeslagderving voor een groep ontvangers van een UWV-uitkering van beperkte omvang (3.400 huishoudens). Omdat sprake is van een uniforme tegemoetkoming aan alle TW-ontvangers met een partner (30.000 huishoudens) is sprake van overcompensatie bij het merendeel van de ontvangers.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Brutokosten tegemoetkoming		115	120	110	105	0
w.v. nettocompensatie		45	50	45	40	0
w.v. inverdieneffect belastingheffing		70	70	65	60	0
Uitvoeringskosten		PM	PM	PM	PM	0
Totale kosten (SZW-begroting)		115	120	110	105	0
Totale kosten (Rijksbegroting)		45	50	45	40	0

Toelichting en hardheid raming (o.b.v. CEP2021):

- Het budgettaire effect is gebaseerd op:
 - o P: bij de prijs per tegemoetkoming is uitgegaan van het verschil op jaarbasis tussen de netto-bijstandshoogte voor een paar en de netto-uitkeringshoogte van een TW-uitkering voor een TW-gerechtigde met een partner. Dit verschil is de netto-tegemoetkoming, dit bedrag wordt gebruteerd tegen een forfaitair belastingtarief conform de werkwijze bij de Tegemoetkoming arbeidsongeschikten.¹¹ De hoogte van de netto-tegemoetkoming neemt over de tijd af.
 - o Q: Uitgegaan is van het geraamde aantal TW-uitkeringsjaren, op basis van realisatiegegevens uit 2019 is verondersteld dat 24,6% van de TW-populatie gehuwd is of daaraan gelijkgesteld. Dit komt neer op circa 30.000 verstrekke tegemoetkomingen jaarlijks.

¹¹ Uitgegaan is van het forfaitaire belastingtarief in 2021 (58,9%), dit verschilt echter per jaar.

- De raming kent een hoge mate van onzekerheid en is derhalve afgerond op meervouden van 5 mln euro.
- De raming geeft het effect op de uitkeringslasten die op de SZW-begroting staan. De totale gevolgen voor de Rijksbegroting zijn naar verwachting aanzienlijk beperkter, door inverdieneffecten via belastingheffing.¹² Bij de kosten van de tegemoetkoming gaat het echter om uitgaven, terwijl bij de inverdieneffecten het om inkomsten gaat.

¹² Van mogelijke besparingen op de Participatiewet is geabstraheerd, deze vallen onder de onzekerheidsmarge van de raming.

12B1 Indien sprake van TW-aanvulling wordt eenverdieners ambtshalve het recht op maximale zorg- en huurtoeslag verleend voor de maanden recht op TW bestaat

Dit fiche ziet op variant **B1** waarin Toeslagen de maximale toeslagen uitkeert voor de maanden dat er sprake is van een eenverdiener die TW van het UWV ontvangt. Hieronder wordt op hoofdlijnen ingegaan op doel, afbakening van de doelgroep, vormgeving en de beleidsmatige overwegingen bij het instrument:

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten Verslechtering: burger moet zich naast UWV nog steeds melden bij gemeente voor aanvulling. Daar komt bij dat burgers zich ook actief moeten melden bij Toeslagen. Dat is dit een extra handeling.	Begrijpelijkheid Geen verbetering: burger moet zich naast UWV nog steeds melden bij gemeente voor aanvulling, en additioneel bij Toeslagen maar krijgt daardoor niet meer te maken met verlaging zorg- en huurtoeslag. Inkomen komt van 3 verschillende instanties.	Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties) Terugvorderingen van zorg- en huurtoeslag worden voorkomen.	
Score op overige onderdelen			
Budgettair Intensivering van € 2 miljoen, mogelijk kostbare optie als Toeslagen niet kan onderscheiden welke TW-ontvangers tevens alleenverdieners zijn.	Inkomenseffecten Positief, toeslagderving wordt voorkomen	Uitvoerbaarheid Zeer negatief, grote aanpassingen nodig met zeer hoog risico op procesverstoringen	Juridische aspecten Vergt wetswijziging, leidt door afbakening tot risico op ongelijke behandeling

- Doel:
 - o De eenverdiener die TW van het UWV ontvangt heeft net als een huishouden op het sociaal minimum recht op de maximale toeslagen. Daardoor is het besteedbaar inkomen van de TW-ontvanger gelijk aan het besteedbaar inkomen van een huishouden op het sociaal minimum.
 - o De negatieve doorwerking op het recht op toeslagen van de benodigde aanvulling uit de Participatiewet wordt hierdoor doorbroken.
- Afbakening doelgroep:
 - o Alle eenverdieners, indien:
 - Met TW aanvullend op UWV-uitkering of loon;
 - Ongeacht de hoogte van de totale uitkering.
- Beleidsmatige overwegingen: deze optie zorgt ervoor dat het besteedbaar inkomen op hetzelfde niveau komt als dat van een huishouden op het sociaal minimum, maar het instrument zelf heeft aanzienlijke beleidsmatige bezwaren:
 - o Het ontvangen van TW kan aan mutatie onderhevig zijn (o.a. verdiensten, status leefvorm). Daarom moet er ook gekeken worden naar het aantal maanden dat TW is ontvangen. Dit sluit aan bij de systematiek van TW en de Participatiewet. Als iemand gaat werken treedt de normale inkomensafhankelijke systematiek van de toeslagen in werking; het recht op toeslagen is dan lager.
 - o Hierdoor worden een extra parameters geïntroduceerd voor (hoogte van) het recht op toeslagen. Dit zorgt voor extra complexiteit voor burger en uitvoering.
 - o Het ligt niet voor de hand dat Toeslagen aan de lat staat om een probleem dat voortkomt uit niet-synchrone afbouwpaden in de fiscaliteit en sociale zekerheid op te lossen. Bovendien wordt daarmee een derde instantie betrokken waardoor de situatie complexer wordt (ook voor de burger).
 - o Ook is deze potentiële oplossing zeer ingrijpend en legt een groot beslag op de capaciteit van Toeslagen, waardoor het adresseren van meer fundamentele problematiek waarmee grote groepen kunnen worden geholpen in het gedrang kan komen.
 - o Hoewel de burger door middel van deze optie niet meer onder het sociaal minimum komt is er nog steeds sprake van inkomen dat door 3 instanties wordt uitgekeerd (UWV; moederregeling en TW, gemeente: aanvulling vanuit Participatiewet en vanuit Toeslagen). Deze situatie is op zichzelf al ongewenst.

- o Afbakening: indien Toeslagen niet kan identificeren welke TW-ontvangers tevens eenverdiener zijn, is er sprake van een veel grotere doelgroep die, ongewenst, ook in aanmerking zou komen voor het maximale bedrag aan toeslagen.

Uitvoering

Dit fiche bevat een eerste inschatting van de uitvoeringsgevolgen. Voor een volledig beeld van de uitvoeringsgevolgen is een uitvoeringstoets noodzakelijk, waarbij de impact op alle onderdelen van Toeslagen en de Belastingdienst worden meegewogen.

Burgers in deze situatie hebben te maken met verschillende regelingen die worden uitgevoerd door verschillende instanties (gemeente, UWV). Deze regelingen kennen gezamenlijk een negatieve uitkomst, namelijk dat het inkomen van deze burger een bepaalde periode onder het sociaal minimum valt. De duur van deze periode varieert en moet daarom maandelijks worden bekeken. Dit past niet binnen de jaarsystematiek van de toeslagen. Uitvoeren van deze maatregel zou daarom uitermate complex zijn en het risico op procesverstoringen vergroten. Zolang de verschillende regelingen naast elkaar blijven bestaan, is dit probleem niet uitsluitend binnen het toeslagendomein op te lossen.

In acht genomen moet worden genomen dat de maatregel één van vele is die capaciteit vraagt. Door een opstapeling van maatregelen bestaat het risico dat onderliggende kernproblematiek onvoldoende geadresseerd kan worden waarmee een grotere groep burgers geholpen kan worden. Een gedegen prioritering van maatregelen is noodzakelijk om burgers het best te bedienen.

Interactie burgers/bedrijven

Naar schatting gaat het in deze maatregel om circa 2.500 burgers. Toeslagen kan niet vaststellen welk (deel van het) inkomen bestaat uit een TW-inkomen. De burger moet deze gegevens daarom zelf aanleveren. Dit betekent dat de burger naast de twee instanties (UWV & gemeente) met een derde instantie (Toeslagen) in contact moet treden om op een bestaansminimum te komen. Dit zorgt voor een hogere regeldruk en doet een beroep op het doenvermogen van de burger. Door de complexiteit van de maatregel wordt het eveneens lastiger voor de burger om te begrijpen of er recht op toeslagen bestaat. Hierdoor vergroot de kans op fouten in de aanvraag en ontstaat een groter risico op terugvorderingen. Dit maakt de maatregel moeilijk uitlegbaar en voedt de perceptie dat Toeslagen geen goede uitvoering kan geven.

Door de complexiteit van de regeling en vanwege gebrek aan gegevens is het ten eerste de vraag of de doelgroep goed en volledig te bereiken is met gerichte dienstverlening en communicatie.

Handhaafbaarheid/Fraudebestendigheid

De aanvulling vanuit de Toeslagenwet (TW) wordt maandelijks vastgesteld. De (definitieve) toeslagen worden gebaseerd op jaarinkomen. Het feit dat iemand tijdelijk een TW-uitkering ontvangt betekent niet automatisch dat ook recht bestaat op het maximumbedrag aan toeslagen. Ook is voor Toeslagen niet zichtbaar dat (een deel van) het inkomen bestaat uit een TW-uitkering. Dat maakt de maatregel niet goed handhaafbaar.

Daarom zou correctie moeten geschieden middels een handmatig proces waarbij per geval de aangeleverde stukken moeten worden opgevraagd en beoordeeld alvorens de maximale toekenning voor desbetreffende maand kan worden ingeboekt. Dit leidt ertoe dat de betaling niet aansluit bij de actualiteit maar pas achteraf kan worden toegekend voor desbetreffende maand of maanden.

Ook roept het de vraag op hoe om te gaan met correcties met terugwerkende kracht bij uitkering van de TW. Dit is waarschijnlijk niet te handhaven.

Maakbaarheid systemen

De maatregel vereist een zeer grote systeemwijziging waarbij een groot risico bestaat dat deze niet betrouwbaar gerealiseerd kan worden. Indien Toeslagen moet vaststellen dat sprake is van inkomen uit een TW-uitkering, moet een nieuwe gegevensstroom vanuit het UWV worden gerealiseerd. Naast deze koppeling, moet het systeem op basis van deze gegevens ook automatisch het juiste bedrag aan toeslag(voorschot) kunnen berekenen. Dit betekent dat Toeslagen voor de uitvoering van deze maatregel is aangewezen op handmatige processen, resulterend in een grote druk op de personele capaciteit met een groter risico op fouten.

Complexiteitsgevolgen

De maatregel werkt sterk complexiteit verhogend. Toeslagen beschikt niet over individuele inkomenscomponenten en kan hier dus geen onderscheid in maken. Het alsnog inrichten van een automatisch proces van aanlevering en systeemcorrectie is zeer complex en mogelijk niet uitvoerbaar.

Een handmatig proces legt veel druk op de beperkte capaciteit van de uitvoeringsorganisatie. Bovendien wordt afgeweken van de kernsystematiek waarbij wordt uitgegaan van jaarinkomens. Door voor deze kleine groep een volledige handmatige herberekening te doen wordt het risico op verstoringen enorm verhoogd.

Bovendien wordt afgeweken van de regel dat altijd wordt uitgegaan van de jaarinkomens, wat op gespannen voet staat met het voeren van een duidelijk rechtlijnig uitvoeringsbeleid. Hierdoor ontstaat een groot risico op procesverstoringen.

Aspect	Gevolgen
Interactie burgers/bedrijven	Verslechtering voor de burger, verhoogt de regeldruk en verminderd begrijpelijkheid regelgeving
Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid	Verslechtering, afhankelijk van gegevenslevering burger
Type aanpassing systemen	Meervoudige structuuraanpassing
Geraakt DG	Toeslagen
Geraakte ketens	KI&S, CAP; IV
Beslag portfolio	>750 IV-dagen
Uitvoeringskosten	> 1 miljoen euro
Overige opmerkingen	
Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets noodzakelijk.	

Burgerperspectief en doenvermogen

Hoewel de burger door middel van deze optie niet meer onder het sociaal minimum komt is er nog steeds sprake van inkomen dat door 3 instanties wordt uitgekeerd (UWV; moederregeling en TW, gemeente: aanvulling vanuit Participatiewet en vanuit Toeslagen). Deze situatie is op zichzelf al ongewenst.

Indien Toeslagen het TW-inkomensbestandsdeel kan detecteren en tevens of er sprake is van een eenverdienershuishouden en daardoor ambtshalve de maximale toeslag kan toekennen verandert er niets aan de handelingen die een burger uit moet voeren.

De maatregel is evenmin uitlegbaar aan degene die geen TW-recht heeft en daarmee buiten de doelgroep valt, maar qua netto sociaal minimum in een vergelijkbare situatie zit of denkt te zitten.

Juridische aspecten

Vergt een wetswijziging, wat minimaal 18 maanden duurt. Bij de uitwerking zijn o.a. zaken belangrijk als de afbakening (wie krijgt de tegemoetkoming), de hoogte van de tegemoetkoming en beslag. Met de maatregel wordt afgeweken van de kernsystematiek, dat het jaarinkomen bepalend is voor het recht op toeslagen. Dit kan een precedent scheppen voor meer uitzonderingen.

Optioneel: inkomenseffecten

De variant voorkomt een toeslagderving voor een groep ontvangers van een UWV-uitkering van beperkte omvang (3.400 huishoudens). Als afbakening niet goed mogelijk is wordt er een grotere groep dan nodig gecompenseerd.

Het gemiddelde bedrag aan toeslagen dat door deze problematiek wordt misgelopen is becijferd op € 252 per jaar. Zorgtoeslag telt hier voor 40% in mee; huurtoeslag voor 60%. Macro levert dit een budgettair effect op van het oplossen van deze problematiek van (afgerond) € 1 miljoen structureel voor zowel zorg- als huurtoeslag. In totaal gaat het dan om (afgerond) € 2 miljoen. Als afbakening niet goed mogelijk is wordt er een grotere groep dan nodig gecompenseerd en stijgt het budgettair beslag.

12B2 Op aanvraag van individu toetst Toeslagen of gelet op de individuele huishoudsituatie het passend is om maximale huur- en zorgtoeslag te verstrekken

Dit fiche ziet op variant **B2** waarin Toeslagen op aanvraag de maximale huur- en zorgtoeslag uitkeert indien er sprake is van een eenverdiener¹³ die TW van het UWV ontvangt. Hieronder wordt op hoofdlijnen ingegaan op doel, afbakening van de doelgroep, vormgeving en de beleidsmatige overwegingen bij het instrument:

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten Verslechtering: burger moet zich naast UWV nog steeds melden bij gemeente voor aanvulling, maar krijgt daardoor niet meer te maken met verlaging huur- en zorgtoeslag. Daar komt bij dat burgers zich ook actief moeten melden bij Toeslagen. Dat is dit een extra handeling.	Begrijpelijkheid Geen/lichte verbetering: burger moet zich naast UWV nog steeds melden bij gemeente voor aanvulling, maar krijgt daardoor niet meer te maken met verlaging huur- en zorgtoeslag. Inkomen komt van 3 verschillende instanties.	Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties) Terugvorderingen van huur- en zorgtoeslag worden voorkomen.	
Score op overige onderdelen			
Budgettair Intensivering van € 2 miljoen, mogelijk kostbare optie als Toeslagen niet kan onderscheiden welke TW-ontvangers tevens alleenverdieners zijn.	Inkomenseffecten Positief, toeslagderving wordt voorkomen	Uitvoerbaarheid Negatief, groot risico op procesverstoringen	Juridische aspecten Vergt wetswijziging, leidt door afbakening tot risico op ongelijke behandeling

- Doel:
 - o De eenverdiener die TW van het UWV ontvangt heeft net als een huishouden op het sociaal minimum recht op de maximale huur- en zorgtoeslag. Daardoor is het besteedbaar inkomen van de TW-ontvanger gelijk aan het besteedbaar inkomen van een huishouden op het sociaal minimum.
 - o De negatieve doorwerking op het recht op toeslagen van de benodigde aanvulling uit de Participatiewet wordt hierdoor doorbroken.
- Afbakening doelgroep:
 - o Alle eenverdieners, indien:
 - Met TW aanvullend op UWV-uitkering of loon;
 - Ongeacht de hoogte van de totale uitkering.
- Beleidsmatige overwegingen: deze optie zorgt ervoor dat het besteedbaar inkomen op hetzelfde niveau komt als dat van een huishouden op het sociaal minimum, maar het instrument zelf heeft aanzienlijke beleidsmatige bezwaren:
 - o Het ontvangen van TW kan aan mutatie onderhevig zijn (o.a. verdiensten, status leefvorm). Hierdoor wordt een extra parameter geïntroduceerd voor (hoogte van) het recht op toeslagen. Dit zorgt voor extra complexiteit voor burger en uitvoering.
 - o Het ligt niet voor de hand dat Toeslagen aan de lat staat om een probleem dat voortkomt uit niet-synchrone afbouwpaden in de fiscaliteit en sociale zekerheid op te lossen. Bovendien wordt daarmee een derde instantie betrokken waardoor de situatie complexer wordt (ook voor de burger).
 - o Ook is deze potentiële oplossing zeer ingrijpend en legt een groot beslag op de capaciteit van Toeslagen, waardoor het adresseren van meer fundamentele problematiek waarmee grote groepen kunnen worden geholpen in het gedrang kan komen.
 - o Hoewel de burger door middel van deze optie niet meer onder het sociaal minimum komt is er nog steeds sprake van inkomen dat door 3 instanties wordt uitgekeerd (UWV; moederregeling en TW, gemeente: aanvulling vanuit Participatiewet en vanuit Toeslagen). Deze situatie is op zichzelf al ongewenst. Bovendien moet een burger zich dan ook actief melden bij Toeslagen.

¹³ Iemand die als enige in een huishouden een inkomen verwerft, of waarvan de partner een laag inkomen heeft waardoor de heffingskortingen (deels) aan de minstverdienende partner worden uitbetaald.

- o Afbakening: indien Toeslagen niet kan identificeren welke TW-ontvangers tevens eenverdiener zijn, is er sprake van een veel grotere doelgroep die, ongewenst, ook in aanmerking zou komen voor het maximale bedrag aan toeslagen.

Uitvoering

Dit fiche bevat een eerste inschatting van de uitvoeringsgevolgen. Voor een volledig beeld van de uitvoeringsgevolgen is een uitvoeringstoets noodzakelijk, waarbij de impact op alle onderdelen van Toeslagen en de Belastingdienst worden meegewogen.

Burgers in deze situatie hebben te maken met verschillende regelingen die worden uitgevoerd door verschillende instanties (gemeente, UWV). Deze regelingen kennen gezamenlijk een negatieve uitkomst, namelijk dat het inkomen van deze burger een bepaalde periode onder het sociaal minimum valt. De duur van deze periode varieert en moet daarom maandelijks worden bekeken. Dit past niet binnen de jaarsystematiek van de toeslagen. Uitvoeren van deze maatregel zou daarom uitermate complex zijn en het risico op procesverstoringen vergroten. Zolang de verschillende regelingen naast elkaar blijven bestaan, is dit probleem niet uitsluitend binnen het toeslagendomein op te lossen.

Daarnaast zal in acht moet worden genomen dat de maatregel één van vele is die capaciteit van Toeslagen vraagt. Door een opstapeling van maatregelen bestaat het risico dat onderliggende kernproblematiek onvoldoende geadresseerd kan worden waarmee een grotere groep burgers geholpen kan worden. Een gedegen prioritering van maatregelen is noodzakelijk om burgers het best te bedienen.

Interactie burgers/bedrijven

Naar schatting gaat het in deze maatregel om circa 2.500 burgers. Deze burgers hebben reeds te maken met (intensief) contact met twee verschillende instanties (UWV & gemeente) om op een bestaansminimum te komen. Vervolgens wordt van de burger gevraagd om met een derde instantie (Toeslagen) in (intensief) contact te gaan door gegevens aan te leveren die binnen een complexe systematiek aantonen dat er toeslagderving ontstaat. Dit vraagt om een uitgebreide kennis van de systematiek en doet daarmee een groot beroep op het doenvermogen van de burger en vergroot de regeldruk aanzienlijk. Dit is moeilijk uit te leggen aan de burger en het is zeer de vraag of dit leidt tot uitkering van de toeslag waar de burger recht op heeft. Het vergroot bovendien de kans op fouten in de aanvraag, waardoor een groter risico op terugvorderingen bestaat. Dit voedt daarmee de perceptie dat toeslagen geen goede uitvoering kan geven.

Handhaafbaarheid/Fraudebestendigheid

De aanvulling vanuit de Toeslagenwet (TW) wordt maandelijks vastgesteld. De (definitieve) toeslagen worden gebaseerd op jaarinkomen. Het feit dat iemand tijdelijk een TW-uitkering ontvangt betekent niet automatisch dat ook recht bestaat op het maximumbedrag aan toeslagen. Ook is voor Toeslagen niet zichtbaar dat (een deel van) het inkomen bestaat uit een TW-uitkering. Dat maakt de maatregel niet goed handhaafbaar.

Daarom zou correctie moeten geschieden middels een handmatig proces waarbij per geval de aangeleverde stukken moeten worden opgevraagd en beoordeeld alvorens de maximale toekenning voor desbetreffende maand kan worden ingeboekt. Dit leidt ertoe dat de betaling niet aansluit bij de actualiteit maar pas achteraf kan worden toegekend voor desbetreffende maand of maanden.

Ook roept het de vraag op hoe om te gaan met correcties met terugwerkende kracht bij uitkering van de TW. Dit is waarschijnlijk niet te handhaven.

Maakbaarheid systemen

Voor deze maatregel is op voorhand niet of slecht in te schatten wat de gevolgen voor de IV-voorzieningen zullen zijn. Duidelijk is in ieder geval dat de systemen zullen moeten worden aangepast om een handmatig proces in te richten. Hoe ver deze aanpassingen gaan is onzeker, maar zullen naar verwachting aanzienlijk zijn, waardoor de druk op de toch al beperkte IV capaciteit toeneemt.

Complexiteitsgevolgen

De maatregel is bijzonder complex. Toeslagen beschikt niet over individuele inkomenscomponenten en kan eventuele aanvullingen uit de TW dus niet onderscheiden. Er moet een handmatig proces worden ingericht wat gezien de grootte van de doelgroep een grote druk legt op de beperkte capaciteit in de uitvoeringsorganisatie.

Bovendien wordt afgeweken van de regel dat altijd wordt uitgegaan van de jaarinkomens, wat op gespannen voet staat met het voeren van een duidelijk rechtlijnig uitvoeringsbeleid. Hierdoor ontstaat een groot risico op procesverstoringen.

Aspect	Gevolgen
Interactie burgers/bedrijven	Verslechtering burger, zowel een lage begrijpelijkheid en hogere regeldruk.
Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid	Verslechtering, afhankelijk van gegevenslevering burger
Type aanpassing systemen	?
Geraakt DG	Toeslagen
Geraakte ketens	KI&S, CAP; IV
Beslag portfolio	?
Uitvoeringskosten	?
Overige opmerkingen	
Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets noodzakelijk	

Burgerperspectief en doenvermogen

Hoewel de burger door middel van deze optie niet meer onder het sociaal minimum komt is er nog steeds sprake van inkomen dat door 3 instanties wordt uitgekeerd (UWV; moederregeling en TW, gemeente: aanvulling vanuit Participatiewet en vanuit Toeslagen). Deze situatie is op zichzelf al ongewenst.

Op het moment dat een burger zichzelf moet melden en bewijs moet aanleveren om in aanmerking te komen voor de maximale toeslag is er sprake van een toename van de mentale lasten. Een burger in deze situatie heeft al te maken met inkomen vanuit verschillende instanties. Daarbij dient hij of zij zich te realiseren dat door de samenloop van inkomensbronnen er sprake zou moeten zijn van inkomensderving en moet de burger ook weten bij welke instantie aangeklopt moet worden. De verwachting is dan ook dat een flink deel van de belanghebbenden geen gebruik zal maken van de geboden oplossing. Indien de gemeente hier een bemiddelende rol in kan spelen kan dit deels verholpen worden.

De maatregel is evenmin uitlegbaar aan degene die geen TW-recht heeft en daarmee buiten de doelgroep valt, maar qua netto sociaal minimum in een vergelijkbare situatie zit, of denkt te zitten.

Juridische aspecten

Vergt een wetswijziging, wat minimaal 18 maanden duurt. Bij de uitwerking zijn o.a. zaken belangrijk als de afbakening (wie krijgt de tegemoetkoming), de hoogte van de tegemoetkoming en beslag.

Met de maatregel wordt afgeweken van de regel, dat het jaarinkomen bepalend is voor het recht op toeslagen. Dit kan een precedent scheppen voor meer uitzonderingen.

Optioneel: inkomenseffecten

De variant voorkomt een toeslagderving voor een groep ontvangers van een UWV-uitkering van beperkte omvang (3.400 huishoudens). Als afbakening niet goed mogelijk is wordt er een grotere groep dan nodig gecompenseerd.

Het gemiddelde bedrag aan toeslagen dat door deze problematiek wordt misgelopen is becijferd op € 252 per jaar. Zorgtoeslag telt hier voor 40% in mee; huurtoeslag voor 60%. Macro levert dit een budgettair effect op van het oplossen van deze problematiek van (afgerond) € 1 miljoen structureel voor zowel zorg- als huurtoeslag. In totaal gaat het dan om (afgerond) € 2 miljoen. Als afbakening niet goed mogelijk is wordt er een grotere groep dan nodig gecompenseerd en stijgt het budgettair beslag.

Fiche 13 - Oplossen onduidelijkheid doelgroepen kinderopvangtoeslag

Omschrijving knelpunt

Om aanspraak te maken op kinderopvangtoeslag moet ouder (en toeslagpartner) voldoen aan de arbeidseis of gekenmerkt worden als doelgroeper: student, re-integreerder, inburgeraar. Ook als de partner een Wlz-indicatie heeft of een vrijheidsbenemende straf van meer dan drie maanden heeft kan de ouder – als die werkt of doelgroeper is – in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag.

Er is casuïstiek bekend waarbij een ouder de indruk krijgt aanspraak te kunnen maken op de KOT omdat hij of zij onder de definitie van doelgroeper denkt te vallen. Een casus is die van een ouder die volgens UWV gezien kon worden als re-integreerder bij het verrichten van onbetaald werk om daarmee de kansen op een betaalde baan te vergroten. Dit bleek achteraf niet het geval te zijn. Dit kan een hoge terugvordering tot gevolg hebben. Dit kan ook leiden tot nihilstelling, waarbij het gehele voorschot terug wordt gevorderd.

Score op impact		
Mate van terugvordering	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid	Indicatie aantal belanghebbenden
Kan nihilstellingen met zich meebrengen	Begrijpelijkheid laag	Mogelijk enkele honderden gezinnen.

Maatregel knelpunt

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten - (verbetering)	Begrijpelijkheid +	Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties) -	
Score op overige onderdelen			
Budgettaire Beperkte besparing (~ - € 1 miljoen)	Inkomenseffecten 0	Uitvoerbaarheid 0	Juridische aspecten Geen

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

Om deze onduidelijkheid over de doelgroepstatus weg te nemen is het belangrijk om de bekendheid over de kinderopvangtoeslag te vergroten en om ouders ook vroegtijdig mee te nemen in de vraag of zij aanspraak maken op de toeslag. Er zouden eerder in het jaar controles uitgevoerd kunnen worden door Belastingdienst/Toeslagen of de ouder onder de definitie van doelgroeper valt, in plaats van achteraf bij het definitief toekennen van de toeslag. Dit kan op basis van periodieke levering van gegevens door UWV, DUO en Inlichtingenbureau.

In het verbetertraject kinderopvangtoeslag worden ouders sinds 2020 op basis van, respectievelijk, maandelijkse en kwartaal informatie van onder andere kinderopvangorganisaties, UWV en DUO over de kinderopvang- en doelgroepsituatie geattendeerd op mogelijke afwijkingen in de kinderopvangtoeslagaanvraag en gestimuleerd om wijzigingen tijdig door te geven. Dit zodat de

kinderopvangtoeslaggegevens actueel blijven en de toeslag die zij ontvangen zo goed mogelijk aansluit bij hun actuele situatie. Met eerder signaleren wordt ook beoogd ouders sneller zekerheid te bieden over hun kinderopvangtoeslag. Met name door de intensivering van de gegevenslevering met DUO, UWV en Inlichtingenbureau komt casuïstiek (situaties waarin twijfel bestaat of er wordt voldaan aan de doelgroepstatus) eerder naar boven en kan eerder worden gehandeld dan in de definitieve toekenning.

In het vervolg van het verbetertraject wordt hier op voortgeborduurd door de dienstverlening aan en communicatie met ouders te verbeteren en intensiveren. Daarbij is specifieke aandacht voor persoonlijke dienstverlening en maatwerk voor groepen met een verhoogd risico op (hoge) terugvorderingen. Ook wordt de gegevenslevering tussen het Inlichtingenbureau en Toeslagen geïntensiveerd. Het betreft hier gegevens over het gemeentelijke traject naar werk (waarmee ouders onder de definitie van doelgroeper vallen). De huidige levering per kwartaal zal worden verhoogd naar maandelijks en wordt daarmee gelijk getrokken met de frequentie van de gegevensleveringen door kinderopvangorganisaties, UWV en DUO.

Uitvoering

Dit fiche bevat een eerste inschatting van de uitvoeringsgevolgen. Voor een volledig beeld van de uitvoeringsgevolgen is een uitvoeringstoets noodzakelijk, waarbij de impact op alle onderdelen van Toeslagen en de Belastingdienst worden meegewogen.

Aan de voorkant is niet altijd duidelijk dat burgers niet tot de doelgroep behoren en dit is ook niet altijd door Toeslagen vast te stellen. Het probleem is daarom niet op te lossen met betere dienstverlening en/of controles. Het gaat weliswaar om een klein aantal burgers die hier problemen mee ondervinden, maar deze problemen zijn vrijwel altijd ernstig. Zij worden geconfronteerd met (zeer) hoge terugvorderingen, omdat als achteraf blijkt dat zij geen recht hadden, de volledige toeslag moeten worden terugbetaald. Dit is inherent aan de arbeidseis in de huidige vorm inclusief uitzonderingen. Dit zien we bijvoorbeeld ook in de maatregel gericht op promovendi.

In acht genomen moet worden dat de maatregel één van vele is die capaciteit vraagt. Door een opstapeling van maatregelen bestaat het risico dat onderliggende kernproblematiek onvoldoende geadresseerd kan worden waarmee een grotere groep burgers geholpen kan worden. Een gedegen prioritering van maatregelen is noodzakelijk om burgers het best te bedienen.

Interactie burgers/bedrijven

Door de gegevenslevering vanuit het inlichtingenbureau te intensiveren naar maandelijks, kunnen burgers in sommige gevallen eerder geattendeerd worden of ze daadwerkelijk in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag op basis van hun doelgroep status. Het is nog steeds zo dat de burger zelf een aanvraag hiervoor doet, waardoor controle ná aanvraag zal blijven plaatsvinden met mogelijk terugvorderingen tot gevolg. Door de mogelijkheid eerder te attenderen op basis van beschikbare gegevens, kan in dergelijke situaties wel de omvang van de terugvordering worden beperkt.

Toeslagen blijft hierbij afhankelijk van de gegevens die zij ontvangen van UWV, DUO en het inlichtingenbureau. Het komt geregeld voor dat burgers een traject naar werk denken te volgen, terwijl dit niet zo geregistreerd staat. Als de aanvraag van de burger niet overeenkomt met de gegevens vanuit bijvoorbeeld het inlichtingenbureau ligt de bewijslast bij de burger, die hier niet altijd aan kan voldoen. Intensivering van de gegevenslevering heeft hier geen invloed op.

Vooraf is daarnaast niet altijd vast te stellen of een burger die een traject volgt naar werk, dit traject ook daadwerkelijk af zal maken. Als achteraf bijvoorbeeld blijkt dat de burger onvoldoende uren heeft gemaakt om in aanmerking te komen, kan dit tot grote terugvorderingen leiden. De intensivering zal daarom slechts in een deel van de gevallen soelaas kunnen bieden.

Handhaafbaarheid/Fraudebestendigheid

Een intensivering van de gegevenslevering vanuit bijvoorbeeld het Inlichtingenbureau heeft naar verwachting geen invloed op de handhaafbaarheid. Toeslagen is afhankelijk van de gegevens die door gemeenten via het inlichtingenbureau worden verstrekt. Gemeenten voeren op dit moment niet altijd een eenduidige en tijdige administratie over trajecten naar werk. Bovendien zijn de voorwaarden wanneer een traject naar werk als zodanig wordt bestempeld niet altijd helder, waardoor het voor Toeslagen moeilijk is om individuele casussen te beoordelen.

Maakbaarheid systemen

Er moet een nieuw proces worden ingericht die de maandelijkse gegevenslevering van het inlichtingenbureau realiseert, waarbij speciale aandacht is voor AVG-vereisten.

Complexiteitsgevolgen

De maatregel heeft naar verwachting geen grote invloed op de complexiteit van de uitvoering. De intensivering van de gegevenslevering zorgt er wel voor dat op basis van de gegevens vaker bepaalde checks zullen plaatsvinden, die naar verwachting een beperkte invloed hebben op de personele capaciteit.

Aspect	Gevolgen
<i>Interactie burgers/bedrijven</i>	Geen gevolgen verwacht
<i>Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid</i>	Geen gevolgen verwacht
<i>Type aanpassing systemen</i>	Beperkte aanpassingen
<i>Geraakt DG</i>	TSL
<i>Geraakte ketens</i>	KI&S, CAP; IV
<i>Beslag portfolio</i>	<250 IV-dagen
<i>Uitvoeringskosten</i>	
<i>Overige opmerkingen</i>	De uitvoeringsparagraaf ziet toe op de maatregel om gegevensleveringen vanuit het Inlichtingenbureau te intensiveren naar maandelijks.
Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig.	

Burgerperspectief en doenvermogen

Communicatie en persoonlijke begeleiding van burgers met een verhoogde kans op terugvorderingen, waaronder doelgroepen, kan helpen om terugvorderingen te voorkomen. Het oneerlijke gevoel bij burgers als zij toch niet in aanmerking komen wordt hiermee echter niet weggenomen.

Juridische aspecten

Geen.

Optioneel: inkomenseffecten

Overig

Op grond van cijfers uit het 1^e deelrapport IBO Toeslagen ligt het percentage nihilstellingen KOT bij doelgroepen rond de 7%. Dit gaat in totaal mogelijk om meer dan 1.000 nihilstellingen met gemiddeld een terugvordering van circa € 6.000. Naast dit fiche, wordt de onderliggende casuïstiek ook besproken in de fiches bij knelpunten rond partner buiten de EU (waaronder inburgeraars) en niet-werknemer promovendi. Bij dit fiche gaat het om mogelijk enkele honderden situaties van onduidelijkheid op jaarbasis.

De mogelijke oplossingen in dit fiche zijn niet gericht op het uitbreiden van recht op KOT (zoals in fiches partner buitenland en promovendi), maar op het voorkomen van onduidelijkheid over de doelgroepstatus. Dit leidt mogelijk voor enkele honderden gezinnen op jaarbasis tot lagere terugvordering door het voorkomen van onjuiste aanvragen. Naar verwachting is de budgettaire besparing die met additionele maatregelen gepaard gaat, door het voorkomen van deels oninbare terugvorderingen, beperkt.

Fiche 14 - Mogelijk maken in geval van een ouder-kind relatie de zorgtoeslag op verzoek van de aanvrager op de rekening van een ouder te laten overmaken die de nominale premie betaalt

Omschrijving knelpunt

Op dit moment zijn er 26.000 huishoudens in de zorgtoeslag waarbij er sprake is van een ouder/kind relatie waarbij de zorgtoeslag wordt overgemaakt op een ander rekeningnummer dan degene die hem aanvraagt. Dit betreft een onrechtmatigheid conform de wet. Echter in veel gevallen kan het als wenselijk worden gezien om in het geval van een ouder/kind relatie het geld van de zorgtoeslag over te maken op het rekeningnummer van de ouder. Dit is bijvoorbeeld het geval als het kind na zijn 18e nog thuis woont en de ouder/verzorger de nominale zorgpremie betaalt.

Score op impact		
Mate van terugvordering	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid	Indicatie aantal belanghebbenden
Op dit moment geen stopzetting van zorgtoeslag door onrechtmatige uitkering. Bij nieuwe gevallen kan dit nu al niet meer voor komen. Maatregel kan voor bepaalde groepen de situatie mogelijk verslechteren doordat zij de regelgeving verkeerd interpreteren, wat leidt tot terugvordering.	Niet begrijpelijk dat uitkeren aan ouder die zorgpremie betaalt niet rechtmatig is.	Minimaal 26.000 bij de zorgtoeslag, mogelijk gaan veel meer aanvragers gebruik maken van deze optie als dit wordt toegestaan

Maatregel: Mogelijk maken in geval van een ouder-kind relatie de zorgtoeslag op verzoek van de aanvrager op de rekening van een ouder te laten overmaken die de nominale premie betaalt

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten -/+	Begrijpelijkheid -/+	Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties) 0 (momenteel wordt toeslag niet stopgezet)	
Score op overige onderdelen			
Budgettair 0	Inkomenseffecten 0	Uitvoerbaarheid --	Juridische aspecten Vergt wetswijziging, er wordt aan de onrechtmatige situatie een eind gemaakt

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

In de AWIR is in artikel 25 geregeld dat "uitbetaling aan de belanghebbende van een voorschot of een tegemoetkoming door de Belastingdienst/Toeslagen uitsluitend plaatsvindt op een daartoe door de belanghebbende bestemde bankrekening die op naam staat van de belanghebbende.". In de praktijk blijkt echter dat veel kinderen, die nog thuis wonen en/of nog studeren meeverzekerd blijven bij de zorgverzekeraar van hun ouders die ook de premie betalen. Uit eerder onderzoek naar deze problematiek blijkt dat in 2019 bij de zorgtoeslag nog 75.000 mensen zorgtoeslag ontvangen op een rekening die niet van de aanvrager is. Hiervan zijn er circa 16.000 gehuwd en bij 26.000 betreft het een ouder-kind relatie.

Het voorstel is om het mogelijk te maken dat ingeval van een ouder-kind relatie de zorgtoeslag op verzoek van de aanvrager ook op de rekening van een ouder te laten overmaken. Dit betekent dat deze situatie niet meer als onrechtmatig wordt beschouwd.

Uitvoering

Dit fiche bevat een eerste inschatting van de uitvoeringsgevolgen. Voor een volledig beeld van de uitvoeringsgevolgen is een uitvoeringstoets noodzakelijk, waarbij de impact op alle onderdelen van Toeslagen en de Belastingdienst worden meegewogen.

Het knelpunt uit dit fiche is voortgekomen uit onderzoek van de ADR. De ADR constateerde dat in een aantal gevallen de zorgtoeslag niet werd overgemaakt op het bankrekeningnummer van de rechthebbende, maar op het bankrekeningnummer van diens ouder(s). Dit betreft aanvragen zorgtoeslag die reeds liepen voordat de 1-bankrekening-maatregel werd ingevoerd. Inmiddels is deze onrechtmatigheid in de uitvoering verholpen en wordt de zorgtoeslag in nieuwe gevallen uitsluitend nog overgemaakt op het rekeningnummer van de belanghebbende, ongeacht door wie de zorgverzekeringskosten betaald worden.

Het invoeren van de regeling dat slechts op één bankrekeningnummer mag worden uitbetaald is een bewuste keuze geweest om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Daarnaast heeft dit de uitvoering versimpeld. Er is een efficiënt validatieproces ingericht die de rekeningnummers snel en geautomatiseerd kan verwerken, waardoor toeslagen tijdig kunnen worden uitbetaald en betalingsproblemen kunnen worden voorkomen. Afspraken over het betalen van zorgkosten en het verrekenen van eventuele toeslagen zijn in eerste instantie aan het gezin zelf. Daarnaast is voor Toeslagen niet altijd goed inzichtelijk wanneer sprake is van een ouder-kind-relatie, bijvoorbeeld bij co-ouderschap of pleegkinderen. Deze uitzondering zou de uitvoering complexer maken.

Ook zal in acht moeten worden genomen dat de maatregel één van vele is die capaciteit vraagt. Door een opstapeling van maatregelen bestaat het risico dat andere problematiek onvoldoende geadresseerd kan worden waarmee een grotere groep burgers geholpen kan worden. Een gedegen prioritering van maatregelen is noodzakelijk om burgers het best te bedienen.

Interactie burgers/bedrijven

De maatregel zal leiden tot meer interactie. Als ook burgers die voorheen de bestaande regels aanhielden in aanmerking komen om hun rekeningnummer te wijzigen, zullen wellicht vele huishoudens ervoor gaan kiezen om dit op rekening van de ouder te laten doen. Toeslagen ontvangt tevens geen signalen dat burgers in de huidige situatie problemen ondervinden.

Nu is er een duidelijk rechtlijnig beleid, door een uitzondering toe te passen voor een ouder/kind relatie gaat de begrijpelijkheid van de regeling achteruit. Tevens ontstaat hierdoor ambiguïteit. Het kan vragen oproepen waarom de uitbetaling van zorgtoeslag niet mag plaatsvinden op de rekening van iemand anders die de zorgverzekering betaalt voor belanghebbende, maar niet de ouder is. Hierdoor ontstaat de kans dat er een roep komt om meer uitzonderingen in te bouwen. Dit maakt de regeling complex.

Bovendien blijft het kind als toeslaggerechtigde verantwoordelijk voor de aanlevering van de juiste gegevens. Dit is moeilijk uit te leggen wanneer de voorschotten niet door de gerechtigde worden ontvangen en bestaat er het risico dat het kind niet op tijd door heeft dat toeslag doorloopt wanneer het kind meer gaat verdienen. Hierdoor ontstaat er een risico op terugvorderingen.

Handhaafbaarheid

In het geval dat een rekeningnummer niet op naam staat van de toeslaggerechtigde, zal een check moeten plaatsvinden of er sprake is van een ouder/kind relatie, of het bankrekeningnummer bij de ouder hoort en of de ouder daadwerkelijk de premie betaalt. Toeslagen kan niet verifiëren wie de zorgpremie betaalt en kan dus niet vaststellen of dit rechtmatig door de ouder wordt gedaan. Hiervoor zullen aanvullende gegevens moeten worden aangeleverd.

Maakbaarheid systemen

Binnen de huidige regeling is een simpel systeem ingericht waarbij enkel automatisch wordt geverifieerd of het bankrekeningnummer bij de toeslagaanvrager hoort. De afwijking van de standaard regeling zorgt ervoor dat er een apart proces moet worden ingericht.

Complexiteitsgevolgen

Nu is er sprake van een duidelijk rechtlijnig beleid. Door de maatregel worden er uitzonderingen ingebouwd die complexiteitsverhogend werken in een simpel goed uitvoerbaar systeem. Er zullen

meer checks moeten plaatsvinden, er zijn meer gegevens nodig om de checks uit te voeren, er komt een systeemproces bij en er zal meer interactie met de burger plaatsvinden.

Aspect	Gevolgen
<i>Interactie burgers/bedrijven</i>	Verslechtering, meer interactie en ambiguïteit in regelgeving
<i>Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid</i>	Verslechtering, meer checks nodig
<i>Type aanpassing systemen</i>	Inrichting nieuw proces
<i>Geraakt DG</i>	Toeslagen
<i>Geraakte ketens</i>	KI&S, CAP; IV, Inning, IBS Toeslagen
<i>Beslag portfolio</i>	250-500 IV-dagen
<i>Uitvoeringskosten</i>	?
<i>Overige opmerkingen</i>	
Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets noodzakelijk.	

Burgerperspectief en doenvermogen

Voor veel kinderen die nog thuis wonen, geldt dat zij geen of zeer beperkt inkomen hebben. Voor kinderen geldt ook vaak dat zij nog gewoon onderdeel van het gezin zijn en de ouders ook andere kosten voor hun rekening nemen. De aanvrager moet zelf aangeven dat de zorgtoeslag betaald dient te worden op de rekening van de ouder. De aanvrager is zelf verantwoordelijk voor (de betaling van) een eventuele terugvordering. Dit betekent volgens de huidige wetgeving, dat het kind zelf de terugvordering zal moeten voldoen, ook als de uitbetaling aan de ouder heeft plaatsgevonden.

Juridische aspecten

In 2019 waren er 26.000 ontvangers van zorgtoeslag met een ouder kind relatie, waarbij de zorgtoeslag niet werd overgemaakt op de rekening van de aanvrager. Dit betreffen overigens allemaal oude gevallen. Bij nieuwe aanvragen wordt er gecontroleerd of het rekeningnummer hoort bij de degene die zorgtoeslag heeft aangevraagd.

Vooralsnog is er niet voor gekozen om de zorgtoeslag van oudere gevallen stop te zetten en deze onrechtmatigheid aan te pakken. Voor de aanvrager betekent dit echter dat zijn zorgtoeslag niet rechtmatig is uitgekeerd. Door de voorgestelde wijziging wordt de rechtszekerheid van deze groep veilig gesteld.

De Awir moet wel op dit punt worden aangepast. Het gaat om artikel 25, lid 1, waarin nu staat dat uitbetaling van een voorschot of een tegemoetkoming uitsluitend plaats op een daartoe door de belanghebbende bestemde bankrekening die op de naam staat van de belanghebbende.

De aanvrager is zelf verantwoordelijk voor (de betaling van) een eventuele terugvordering. Dit betekent volgens de huidige wetgeving, dat het kind zelf de terugvordering zal moeten voldoen, ook als de uitbetaling aan de ouder heeft plaatsgevonden. De ouder kan als houder van de rekening waarop betaald is wel aansprakelijk worden gesteld, maar dit is een lastig en arbeidsintensief proces en ontslaat het kind niet de verplichting om terug te betalen.

Optioneel: inkomenseffecten

Strikt genomen geen. Mogelijk wel verschuiving binnen het huishouden. Degene die de zorgpremie betaalt ontvangt de zorgtoeslag.

Overig

Toeslagen heeft aangegeven dat de situatie, waarbij het bedrag wordt overgemaakt op een rekeningnummer dat niet van de aanvrager is, zich in nieuwe gevallen niet meer kan voordoen.

Door controle van het BSN aan de bankrekening, wordt bij nieuwe gevallen gecontroleerd of het bankrekeningnummer ook hoort bij de aanvrager. Voor de oude gevallen geldt dat Toeslagen dit jaar begint met een opschoningsactie.

Door deze wijziging wordt voor dus voor een groep het wel weer mogelijk gemaakt om de zorgtoeslag op een ander rekeningnummer over te maken.

Fiche 15 - Kinderopvangtoeslag voor ouders met partner buiten EU

Omschrijving knelpunt

Op het moment dat een ouder in Nederland verblijft met de kinderen en de (toeslag)partner is (tijdelijk) woonachtig in een land buiten de EU, kan de ouder in Nederland geen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag.

De achterblijvende ouder kan in dit geval geen gebruik maken van rijksgefinancierde kinderopvang om te werken. Alleen in het geval dat de gemeente SMI of VVE verstrekt, ontvangt de ouder een financiële tegemoetkoming in de kosten van opvang om arbeid en zorg beter te kunnen combineren. SMI is echter vaak tijdelijk en VVE gaat vaak om slechts enkele dagdelen per week; dit kan een structurele en stabiele basis voor een arbeid/zorg combinatie voor ouder en kind in de weg staan.

Ook bij inburgering/re-integratie/studie van de ouder, kan er geen aanspraak worden gemaakt op de kinderopvangtoeslag als de partner buiten de EU woont. Dit kan de integratie van de ouder in Nederland bemoeilijken.

NB. Ook ouders met een illegale in Nederland verblijvende partner hebben geen aanspraak op de KOT. In het geval van een illegale partner is er geen oplossing voor wat betreft KOT, tenzij er afgestapt wordt van het brede uitgangspunt dat illegale vreemdelingen geen aanspraak kunnen maken op collectieve voorzieningen. SMI kan in deze situatie wat verlichting bieden voor de legale ouder in Nederland. De ouder moet wel op de hoogte zijn van deze mogelijkheid, geen voorschot KOT hebben ontvangen, en in een gemeente wonen waar SMI in een dergelijke situatie wordt verstrekt.

Score op impact		
Mate van terugvordering	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid	Indicatie aantal belanghebbenden
Kan tot nihilstellingen leiden als achteraf blijkt dat de ouder niet alleenstaand is, maar een toeslagpartner buiten de EU heeft.	Begrijpelijkheid laag, mentale lasten hoog	Naar inschatting ca. 600 gezinnen.

Maatregel: Aanspraak op kinderopvangtoeslag voor ouders met partner buiten EU

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten	Begrijpelijkheid	Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)	
- (verbetering)	+	+/-	
Score op overige onderdelen			
Budgettair	Inkomenseffecten	Uitvoerbaarheid	Juridische aspecten
Structureel naar inschatting € 5 miljoen.	+	+	wetswijziging

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

Om dit knelpunt op te lossen zou de doelgroep van ouders die aanspraak kunnen maken op de KOT verbreed kunnen worden zodat ook ouders met een partner buiten de EU aanspraak kunnen maken op de kinderopvangtoeslag voor de opvang in Nederland.

Hierin zullen een aantal keuzes gemaakt moeten worden:

- Zal de arbeidseis dan ook gelden voor de partner? Hierop controleren is lastig in sommige situaties en verandert niks aan de situatie van de ouder die in Nederland aan de arbeidseis voldoet en daarmee de zorg voor kinderen combineert. Daarom wordt in dit fiche geen arbeidseis gesteld aan de partner buiten de EU. Bij verdere uitwerking zou ook de mogelijkheid overwogen kunnen worden om dan ook voor partners buiten Nederland, maar binnen de EU, de arbeidseis te laten vallen.
- Inkomenseis? De ouder buiten de EU kan wel financieel bijdragen aan de opvang van de kinderen in Nederland. Daarom wordt in dit fiche voorgesteld om het inkomen van de in het buitenland wonende partner wel tot het huishoudinkomen te rekenen.
- Geldt verbreding voor alle partners buiten de EU, of bijvoorbeeld alleen voor huishoudens die wachten op gezinshereniging? In dit fiche wordt voorgesteld om geen verdere voorwaarde te verbinden aan de KOT, om de complexiteitsreductie niet teniet te doen. En omdat het in dit geval om de ouder in Nederland gaat die alleen de zorg voor de kinderen moet combineren met arbeid.
- Buitenlandse kinderopvang? Binnen de EU kan de opvang ook buiten Nederland plaatsvinden als de locatie staat ingeschreven in het Register Buitenlandse Kinderopvang. In dit fiche is dat niet gewijzigd.

Uitvoering

Dit fiche bevat een eerste inschatting van de uitvoeringsgevolgen. Voor een volledig beeld van de uitvoeringsgevolgen is een uitvoeringstoets noodzakelijk, waarbij de impact op alle onderdelen van Toeslagen en de Belastingdienst worden meegewogen.

Het is moeilijk uit te leggen aan burgers dat er geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag wanneer de partner zich buiten de EU bevindt. Deze partner kan het kind namelijk niet opvangen wanneer de aanvrager in Nederland moet werken. Het weigeren van kinderopvangtoeslag kan in die situatie de arbeidsparticipatie belemmeren. Ook kunnen zij worden geconfronteerd met hoge terugvorderingen, als pas achteraf blijkt dat zij geen recht hadden omdat de partner buiten de EU verblijft.

In acht moet worden genomen dat de maatregel één van vele is die capaciteit vraagt. Door een opstapeling van maatregelen bestaat het risico dat onderliggende kernproblematiek onvoldoende geadresseerd kan worden waarmee een grotere groep burgers geholpen kan worden. Een gedegen prioritering van maatregelen is noodzakelijk om burgers het best te bedienen.

Interactie burgers/bedrijven

De kansen van de burger in Nederland om te participeren in de samenleving verbeteren door de maatregel. Hiermee wordt een moeilijk uit te leggen situatie aan de burger verholpen. Bovendien is de maatregel begrijpelijker voor de burger en vermindert de kans op nihilstelling van de toeslag, waarmee schrijnende gevallen kunnen worden voorkomen.

Er ligt een risico wanneer er gezinshereniging ontstaat waarbij de partner zich vestigt in de EU en een BSN verkrijgt. Er ontstaat dan partnerschap vanaf het verleden, waardoor hoge terugvorderingen kunnen ontstaan. Maar dit is een breder probleem dat in beeld is, en waar aandacht voor moet zijn bij eventuele verdere uitwerking, maar dat nu buiten beschouwing van dit fiche is gelaten.

De uitzondering op de arbeidseis voor een partner buiten de EU kan moeilijk uit te leggen zijn aan huishoudens met een partner binnen de EU, maar die te ver weg woont om de zorg van het kind op zich te nemen.

Handhaafbaarheid/Fraudebestendigheid

Het inkomen van een partner in het buitenland is in sommige gevallen niet of bijzonder lastig te verifiëren. Bij beschikking over een BSN kan een regulier NiNbi proces worden ingericht, in andere gevallen moet geaccepteerd worden dat handhaving niet mogelijk is en moet uit worden gegaan van de schatting van de burger. Daarnaast is niet (altijd) te verifiëren of er sprake is van partnerschap wanneer dit niet geregistreerd staat. Ook daarbij moet van de eerlijkheid van de burger worden uitgegaan. Dit maakt deze maatregel enigszins fraudegevoelig. Daar staat tegenover dat in veel van dit soort gevallen het inkomen van de partner waarschijnlijk erg laag is en het inkomen in het geval van KOT een beperkte invloed heeft op hoogte van de toeslag, waardoor de budgettaire effecten van het niet meenemen van het inkomen van de partner naar verwachting laag zijn.

Maakbaarheid systemen

Er zijn beperkte systeemwijzigingen noodzakelijk om aangepaste bedrijfsregels door te voeren.

Complexiteitsgevolgen

Doordat er nu voor landen binnen de EU wel een arbeidseis zou gelden voor de aldaar woonachtige partner en voor landen buiten de EU niet, ontstaat er een extra categorie burgers. Overwogen kan worden om de arbeidseis voor alle buitenlandse partners af te schaffen om de complexiteit te verminderen.

Aspect	Gevolgen
<i>Interactie burgers/bedrijven</i>	Kans op nihilstelling van de toeslag vermindert waarmee schrijnende gevallen kunnen worden voorkomen. (Reeds bestaand) risico op ontstaan van partnerschap met terugwerkende kracht wanneer partner zich vestigt in EU en BSN ontvangt.
<i>Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid</i>	Handhaving alleen mogelijk bij beschikking over BSN via NiNbi proces
<i>Type aanpassing systemen</i>	Beperkte systeemwijzigingen noodzakelijk
<i>Geraakt DG</i>	Toeslagen
<i>Geraakte ketens</i>	KI&S, CAP; IV
<i>Beslag portfolio</i>	<250 dagen
<i>Uitvoeringskosten</i>	?
<i>Overige opmerkingen</i>	Afschaffen arbeidseis voor alle partners buitenland (ook binnen EU) kan de complexiteit verminderen
Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig.	

Burgerperspectief en doenvermogen

Het voorstel ontlast ouders die met het geconstateerde knelpunt te maken hebben. Ouders hebben nu wel de mogelijkheid om arbeid en zorg voor de kinderen te combineren, waardoor participatie in de samenleving voor een grotere groep gefaciliteerd wordt. Aandachtspunt hierbij blijft wel het effect op de hoogte/aanspraak op de kinderopvangtoeslag op het moment de partner wel (weer) woonachtig is binnen de EU / bij gezinshereniging.

Juridische aspecten

Maatregel zal een wijziging van de Wet kinderopvang vergen (artikel 1.6, derde lid).

Wijziging vergt minimaal 18 maanden.

Verder verkleint de maatregel de ongelijkheid, omdat de hoogte van de overheidsbijdrage niet meer afhankelijk is van in welke gemeente de ouder woont.

Inkomenseffecten

Ouders die hiermee wel aanspraak kunnen maken op de toeslag zullen over het algemeen een positief inkomenseffect ervaren.

Overig

Afhankelijk van de uit te werken oplossingsrichting, zal verruiming van de toegang tot KOT voor partners buiten de EU tot extra uitgaven leiden. Bij invulling op basis van de voorgestelde keuzes in dit fiche gaat het naar verwachting om een groep van enkele honderden statushouders met nareizende partner die een inburgeringstraject volgen en bij staand beleid met terugvorderingen worden geconfronteerd. Gezien de duur van een inburgeringscursus (gemiddeld 1 jaar) en het lage inkomen, gaat het waarschijnlijk om hoge terugvorderingen. De raming gaat uit van ca. 200 gezinnen op jaarbasis (op basis van cijfers over aantallen doelgroepen en het percentage van ca. 3% nihilstellingen > € 5.000 in deze groep). Daarnaast verwachten we dat de verruiming bij nogmaals een groep statushouders van dergelijke omvang tot aanvraag van KOT leidt. De gemiddelde hoogte van KOT is lastig in te schatten, zonder specifieke cijfers, maar naar verwachting fors (we gaan uit van gemiddeld € 14.000 op jaarbasis). Bij terugvordering (eerste groep van 200) als gevolg van nihilstelling, nemen we aan dat 75% van de vordering oninbaar zou worden geleden. De meeruitgaven komen voor deze groep van 400 gezinnen naar schatting structureel uit op (afgerond) € 4 miljoen op jaarbasis. Tenslotte krijgen ook andere groepen waar de toeslagpartner tijdelijk buiten de EU woont recht op KOT. Voor het budgettaire beslag voor die groepen gaan we uit van in totaal € 1 miljoen structureel. Daarbij zijn de uitgaven aan Wko-buitenland (ruim € 1 mln) als richtpunt gehanteerd. Enerzijds zijn de kosten naar verwachting lager dan de Wko-buitenland (voor dergelijke situaties met partner die in EU/EER werkt); anderzijds zijn de voorwaarden ruimer (geen arbeidseis). Het gaat hierbij ter indicatie dan om een groep van jaarlijks ca. 200 gezinnen met een gemiddeld recht op KOT (€ 6.000 op jaarbasis).

De budgettaire effecten staan in onderstaande tabel. In verband met wetswijziging is uitgegaan van 2024 als vroegst mogelijke invoerdatum.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Recht op KOT bij verblijf partner buiten de EU				5	5	5

Fiche 16 - Promovendi, niet zijnde werknemer-promovendi, behandelen als andere studenten waardoor zij wel recht op kinderopvangtoeslag krijgen

Omschrijving knelpunt

- Studenten hebben recht op KOT ook al voldoen zij niet aan de arbeidseis.
- Voor de opleidingen die recht geven op KOT, verwijst de Wko naar de onderwijswetten van OCW. Sommige trajecten vallen hier niet onder. Als de ouder wel KOT had aangevraagd en deze ontving, zal deze geheel worden teruggevorderd.
- Een promotietraject en opleiding technologisch ontwerper worden niet gezien als een opleiding voor de Wko, maar een volgende cyclus binnen de academische wereld. Deze ouders zijn daarmee geen student en krijgen dus geen KOT o.b.v. hun studie.
- NB. Waar hierna over promovendi gesproken wordt, worden hiermee ook de personen bedoeld die een traject tot technologisch ontwerper volgen. Dit zijn beide trajecten in de derde cyclus in het wetenschappelijk onderwijs.
- Bij promovendi is het extra ingewikkeld omdat sommige vormen van promovendi wel aanspraak geven op de KOT en anderen niet.
- Promovendi met een arbeidscontract hebben aanspraak op KOT. Voor promovendi *zonder* arbeidscontract geldt dat zij wel KOT kunnen krijgen als in de praktijk wordt voldaan aan een fictief dienstverband. Dit hangt af van de feitelijke invulling van de relatie met de universiteit: als voldaan wordt aan de elementen van een arbeidsverhouding¹⁴ worden zij aangemerkt als werknemer en hebben ze dus recht op KOT. In andere situaties is er geen aanspraak op KOT.
- Promovendi komen dus in aanmerking voor KOT, afhankelijk van hun relatie met de universiteit:
 - Werknemer-promovendi hebben recht op KOT. Zij hebben een arbeidscontract en zijn dus hetzelfde als andere werkende ouders.
 - Buitenpromovendi hebben geen recht op KOT. Zij hebben geen financiële relatie met de universiteit (krijgen geen financiële vergoeding voor de promotie). Een deel daarvan zal het promoveren combineren met een andere baan (waarbij dan via die baan wel recht bestaat op KOT).
 - Beurspromovendi hebben mogelijk recht op KOT. Zij krijgen een externe beurs van een andere instantie. De beurs wordt vaak verstrekt door een buitenlandse overheid of instantie, soms aangevuld door de universiteit.
 - Studentpromovendi hebben mogelijk recht op KOT, afhankelijk van hoe de universiteit dit heeft geregeld.
- Om de onduidelijkheid weg te nemen, kan de universiteit de overeenkomst met de promovendus en de praktische invulling hiervan vooraf laten toetsen door de Belastingdienst/Toeslagen. Wanneer feitelijk gezien sprake is van een arbeidsovereenkomst, worden deze promovendi op dezelfde wijze behandeld als andere werkende ouders. In dat geval hebben zij dan ook recht op kinderopvangtoeslag. In dit geval hoeft de kinderopvangtoeslag niet aangepast te worden.
- De oplossing voor het recht op KOT ligt nu bij de universiteit en promovendus. Zij kunnen komen tot een relatie die recht geeft op KOT.
- In Nederland is de verhouding ongeveer de helft werknemer-promovendi en de overigen zijn verdeeld over beurs-, buiten- en studentpromovendi.
- Vanwege het achteraf controleren krijgt een deel van de ouders te maken met een terugvordering of nabetaling van de KOT.

¹⁴ Als de promovendus arbeid verricht gedurende een zekere tijd waarvoor de universiteit loon betaalt, waarbij er tussen promovendus en universiteit een gezagsverhouding bestaat

Score op impact		
Mate van terugvordering Kan tot nihilstellingen leiden als niet is voldaan aan de arbeidseis	Begrijpelijkheid huidig beleid/acties en mentale lasten door huidig beleid Wegens verschillen tussen promovendi kan het lastig zijn te peilen of de ouder wel of geen KOT krijgt.	Indicatie aantal belanghebbenden Naar inschatting ca. 600 gezinnen.

Omschrijving maatregel (verbetering ten opzichte van huidig beleid)

Om de promovendi niet afhankelijk te laten maken van de universiteit – conform de motie van het lid Omtzigt (Kamerstuk 35 572, nr. 52) – kan ervoor gekozen om de promovendi, niet zijnde werknemer-promovendi, te behandelen als andere studenten (230 uur KOT per maand volgens de koppeling gewerkte uren). Dit betekent wel een nieuw onderscheid tussen deze promovendi en werknemer-promovendi die in feite hetzelfde werk verrichten in gevallen waar er een fictief dienstverband bestaat.

Score op terugvorderingen en doenvermogen			
Acties en mentale lasten	Begrijpelijkheid	Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)	
+	+	-	
Score op overige onderdelen			
Budgettaire	Inkomenseffecten	Uitvoerbaarheid	Juridische aspecten
Structureel naar inschatting € 5 miljoen.	-	?	Afhankelijk van oplossing geen aanpassing nodig

Uitvoering

Dit fiche bevat een eerste inschatting van de uitvoeringsgevolgen. Voor een volledig beeld van de uitvoeringsgevolgen is een uitvoeringstoets noodzakelijk, waarbij de impact op alle onderdelen van Toeslagen en de Belastingdienst worden meegewogen.

Met deze maatregel hebben alle niet-werknemer promovendi recht op KOT. Wel ontstaat een nieuw verschil tussen werknemer-promovendi en niet-werknemer-promovendi, omdat niet-werknemer-promovendi als student beschouwd worden. Zij kunnen daardoor maximaal voor 230 uur kinderopvang per maand een toeslag krijgen en worden daarmee mogelijk bevoordeeld ten opzichte van werknemer-promovendi. Deze groep krijgt namelijk de toeslag uitsluitend voor de uren dat zij een contract hebben (koppeling gewerkte uren). Overwogen kan worden alle promovendi als student te beschouwen.

In acht moet worden genomen dat de maatregel één van vele is die capaciteit vraagt. Door een opstapeling van maatregelen bestaat het risico dat onderliggende kernproblematiek onvoldoende geadresseerd kan worden waarmee een grotere groep burgers geholpen kan worden. Een gedegen prioritering van maatregelen is noodzakelijk om burgers het best te bedienen.

Interactie burgers/bedrijven

Ten opzichte van de huidige systematiek verbetert de begrijpelijkheid doordat geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen verschillende vormen van promovendi die geen werknemer zijn. Er wordt echter nog steeds onderscheid gemaakt tussen promovendi die wel of geen arbeidscontract hebben, waardoor er toch een tweedeling blijft bestaan binnen deze groep. Hierdoor kunnen gemakkelijk fouten ontstaan in de aanvraag van KOT.

In het geval dat een niet-werknemer promovendi in een later stadium toch formeel in dienst komt bij de universiteit zullen bovendien in de huidige opzet van de maatregel de regels voor het recht op toeslag veranderen als het maximaal aantal opvanguren anders is. Dit is moeilijk uit te leggen aan de burger en als de promovendus zich hier niet bewust van is en hier niet naar handelt, kan dit leiden tot terugvorderingen.

Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid

Handhaafbaarheid zal verbeteren ten opzichte van de huidige systematiek doordat geen onderscheid meer hoeft te worden gemaakt tussen de verschillende promovendi die geen werknemer zijn, tegelijkertijd blijft er een onderscheid tussen promovendi met en zonder arbeidscontract. Hierdoor kunnen slechts deels eenvoudigere behandelkaders worden gehanteerd en blijft er onduidelijkheid bestaan.

Er is geen centraal register waar promovendi worden geregistreerd waardoor geen eenduidige contra-informatie beschikbaar is. Daar staat tegenover dat de gemiddelde promovendus waarschijnlijk in staat is een betrouwbaar document te overleggen die aantoont dat een promotietraject wordt gevolgd.

Maakbaarheid systemen

Beperkte aanpassingen in de systemen noodzakelijk. Promovendi toevoegen aan de bestaande groep studenten toevoegen past binnen het proces.

Complexiteitsgevolgen

De complexiteitsreductie van de maatregel blijft beperkt. Door de verschillende groepen niet-werknemer promovendi hetzelfde te behandelen zijn er minder specifieke controlehandelingen nodig. Er moet echter nog steeds onderscheid worden gemaakt tussen werknemer promovendi en niet-werknemer promovendi waardoor de regeling, voor zowel burgers als handhaving, complex blijft.

Aspect	Gevolgen
Interactie burgers/bedrijven	Ook promovendi bij wie dat nu niet het geval is kunnen promotie en zorg voor kinderen combineren.
Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid	Handhaafbaarheid zal verbeteren doordat geen onderscheid meer hoeft te worden gemaakt tussen verschillende vormen van niet-werknemer promovendi.
Type aanpassing systemen	Beperkte aanpassingen systemen
Geraakt DG	Toeslagen
Geraakte ketens	KI&S, CAP; IV
Beslag portfolio	< 100 IV-dagen
Uitvoeringskosten	?
Overige opmerkingen	Complexiteitsreductie mogelijk door alle promovendi als één doelgroep (student) te beschouwen
Voor een definitief oordeel is een Uitvoeringstoets noodzakelijk	

Burgerperspectief en doenvermogen

Ouders zijn niet langer afhankelijk van hoe hun relatie met de universiteit is vormgegeven. Zij weten dat promoveren recht geeft op KOT. Hoeveel is nog wel afhankelijk van het feit dat zij werknemer zijn (kent een koppeling met het aantal gewerkte uren), of niet (230 uur per maand). Als een ouder naast een baan ook doelgroeper is, dan heeft hij recht op 230 uur.

Juridische aspecten

De maatregel zal een wijziging van de Wet kinderopvang vergen (artikel 1.6, eerste lid, onderdeel j). Dit duurt minimaal 18 maanden.

Inkomenseffecten

Gezinnen die nu wel aanspraak maken op KOT en voor de wijziging niet, zullen over het algemeen een positief inkomenseffect ervaren.

Overig

Een optie waarbij alle promovendi als werknemer worden behandeld voor de KOT, levert problemen op met het aantonen van de “gewerkte uren” in situaties waar er geen sprake is van een fictief dienstverband. Ook werknemer-promovendi als andere studenten behandelen zorgt voor een nieuw onderscheid tussen reguliere werknemers en werknemer-promovendi.

Op basis van cijfers van OCW¹⁵ zijn er jaarlijks ca. 5.000 promoties. Met een gemiddelde duur van ca. 4 jaar, betekent dit een totaal van ca. 20.000 lopende promotietrajecten. Daarnaast zijn er ongeveer 200 personen die de opleiding tot technologisch ontwerper volgen. Bij maximaal 48% hiervan bestaat momenteel mogelijk geen recht op KOT (indien er kinderen van 0-12 jaar in het huishouden zijn). Op basis van cijfers over nihilstellingen (>€ 5.000) wegens onterechte doelgroepstatus als student gaat het naar inschatting om een groep van circa 300 promovendi (3%) op jaarbasis die bij staand beleid met hoge terugvorderingen worden geconfronteerd. Daarnaast verwachten we dat de verruiming bij nogmaals een groep promovendi van dergelijke omvang tot aanvraag van KOT leidt. De gemiddelde hoogte van de KOT is lastig in te schatten, zonder specifieke cijfers, maar naar verwachting hoger dan gemiddeld (we gaan uit van gemiddeld €10.000 op jaarbasis). Bij terugvordering (eerste groep van 300) als gevolg van nihilstelling, nemen we aan dat 50% van de vordering oninbaar zou worden geleden. De meeruitgaven komen voor deze groep van 600 gezinnen naar schatting structureel uit op (afgerond) € 5 miljoen op jaarbasis.

De budgettaire effecten staan in onderstaande tabel. In verband met wetswijziging is uitgegaan van 2024 als vroegst mogelijke invoerdatum.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Recht op KOT voor promovendi				5	5	5

¹⁵ [Gepromoveerden in Nederland | OCW in cijfers](#)