

Bijlage Update 21-puntenlijst

- Uitspraak Raad van State herziene voorschotbeschikkingen
Status: Afgerond

De aanleiding betreft een uitspraak van de Raad van State van 23 oktober 2019 over de rechtsgeldigheid van het uitsluitend elektronisch verstrekken van herziene voorschotbeschikkingen toeslagen.¹ In de eerste Voortgangsrapportage is geconstateerd dat de beschikkingen niet bekend zijn gemaakt volgens de destijds in de Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst voorgeschreven wijze. Volgens de bijlage bij deze regeling mochten kortgezegd alleen de eerste voorschotbeschikkingen uitsluitend digitaal worden verzonden. Alle overige berichten in verband met de toekenning, herziening, verrekening, uitbetaling en terugvordering van een tegemoetkoming of van een voorschot op de tegemoetkoming mochten niet uitsluitend digitaal worden verzonden. Deze berichten behoorden ook via de papieren weg te worden verstuurd. Met ingang van 1 juli 2020 is de Regeling elektronisch berichtenverkeer gewijzigd waardoor bijvoorbeeld de herziene voorschotbeschikkingen toeslagen wel digitaal verzonden mogen worden.

In de eerste Voortgangsrapportage informeerde ik uw Kamer dat maximaal 1230 ouders bezwaar hebben gemaakt tegen een elektronisch verzonden herziene voorschotbeschikking en waarbij hun bezwaar niet-ontvankelijk is verklaard aangezien volgens Toeslagen de bezwaartermijn was overschreden. Een herziene voorschotbeschikking is een tussentijdse (voorlopige) beschikking waarna de definitieve beschikking nog volgt. In 2020 is gestart met de inrichting van het proces om deze bezwaarschriften alsnog te behandelen.

Na telling bleek het te gaan om 628 burgers die bezwaar hebben ingediend tegen een digitaal verstuurd herziene voorschotbeschikking en bij wie het bezwaar niet-ontvankelijk is verklaard. In januari 2021 is begonnen met het alsnog inhoudelijk behandelen van deze bezwaarschriften en 129 burgers hebben als gevolg hiervan een beslissing op bezwaar gekregen. Vervolgens is ervoor gekozen om het proces anders in te richten en de resterende burgers op te delen in deelpopulaties waarin onderscheid is gemaakt tussen burgers die wel (132) of geen (367) definitieve beschikking hebben ontvangen. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de rechtsbescherming voor iedere burger is gewaarborgd.

Voor de ouders die inmiddels een definitieve beschikking hebben gekregen is dit het geval. Tegen een definitieve beschikking staat bezwaar en beroep open. Voor de 367 burgers die nog geen definitieve beschikking hebben ontvangen, beoordeelt Toeslagen de bezwaarschriften alsnog inhoudelijk. Met het nemen van een beslissing op bezwaar is ook voor deze groep burgers de rechtsbescherming gewaarborgd. Toeslagen zoekt contact met iedere ouder zodat in overleg met hen het bezwaarproces kan worden afgerond. De behandeling van de bezwaarschriften is medio 2021 gestart.

- 50% toekenning van de zorgtoeslag in combinatie met toepassing van een woonlandfactor.
Status: Afgerond

Bij een beroepszaak bleek dat Toeslagen in de uitzonderlijke gevallen waarbij voor een toeslagpartner een woonlandfactor en een verblijfscode 31 van toepassing waren, de partner niet werd aangemerkt als verzekerde met toepassing van de woonlandfactor. Een verblijfscode 31 geeft aan dat in iemand in een procedure zit voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning (een 'vreemdeling'). Tijdens deze procedure verblijft een vreemdeling doorgaans in Nederland en valt deze onder de zorg van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). De vreemdeling heeft daarom geen zorgverzekering. Omdat een zorgverzekering ontbreekt, bestaat er voor deze persoon ook geen recht op zorgtoeslag.

¹ 27 ECLI:NL:RVS:2019:3572.

Daarnaast zijn er zogenoemde 'verdragsgerechtigden'. Dit zijn mensen die in een ander land wonen, maar wel recht hebben op zorg (betaald) vanuit Nederland. In plaats van een zorgpremie aan een verzekeraar te betalen, moeten verdragsgerechtigden aan Centraal Administratie Kantoor (CAK) een premie vervangende bijdrage betalen. Op deze bijdrage is de woonlandfactor van toepassing en daarom wordt ook op de zorgtoeslag de woonlandfactor toegepast. De kosten van de zorg in het land waar de verdragsgerechtigde woont, kunnen hoger of lager zijn dan in Nederland. Hiermee wordt rekening gehouden bij de bijdrage aan het CAK en de zorgtoeslag. Dit wordt de woonlandfactor genoemd.

In de beroepszaak was sprake van een samenloop tussen de verblijfscode 31 en een verdragsgerechtigde. Dit is iets wat in de praktijk nagenoeg nooit voorkomt. Het systeem van Toeslagen ging er dus vanuit dat de toeslagpartner onverzekerd was en daardoor geen recht had, terwijl aan het CAK wel een bijdrage werd betaald. De aanvrager is wel als verzekerde aangemerkt en zo in de berekening voor de toeslagen meegenomen. Onder behandelaars en bij Vaktechniek is deze problematiek bekend. Zij zijn hierop attent en 'overrulen' in voorkomende gevallen het systeem, zodat de juiste beschikking wordt afgegeven. Een systeemaanpassing is gezien de zeer beperkte omvang van de doelgroep en de benodigde capaciteit niet opportuun.

- Vereisten opschorting voorschot
Status: Afgerond

De Raad van State heeft in 2017 geoordeeld dat er geen wettelijke basis is voor het stoppen van (voorschotten van) toeslagen zonder zorgvuldige communicatie en rechtsmiddelenverwijzing.² De huidige werkwijze binnen Toeslagen is als volgt. Wanneer er vanuit het proces Toezicht twijfels zijn, wordt het lopende voorschot doorbetaald tot aan het moment dat onderzoek aan de hand van contra-informatie en (telefonisch) overleg met de burger uitwijst dat er geen recht bestaat op een toeslag.

- Verworven recht voor de huurtoeslag
Status: Afgerond

De Raad van State heeft op 24 juli 2019 uitspraak gedaan over het 'verworven recht' op huurtoeslag bij woningen waarvan de huurprijs in de loop van de tijd tot boven de maximale huurgrens gestegen is en waarbij de maand voorafgaand aan de overschrijding huurtoeslag is toegekend. De Raad van State oordeelde dat voor dergelijke woningen het verworven recht niet verloren gaat als er tijdelijk geen recht op huurtoeslag is als gevolg van een te hoog inkomen of vermogen. Na afstemming met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de uitvoeringspraktijk aangepast en in lijn gebracht met deze uitspraak. Lopende situaties zijn hersteld. Bovendien is het nu geldend beleid om het herstel van onherroepelijk vaststaande toekenningen vanaf 2014 mogelijk te maken. Vooruitlopend hierop heeft Toeslagen de bij haar bekende situaties hersteld en overige burgers via algemene communicatie geïnformeerd.

- Belanghebbende staat op een ander soort adres geregistreerd ('briefadres').
Status: Afgerond

Voor het recht op kinderopvangtoeslag is de hoofdregel dat het kind op hetzelfde woonadres staat ingeschreven als de aanvrager. Toeslagen haalt deze gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP). De Raad van State bevestigt in zijn uitspraak van 3 april 2019³ dat van deze hoofdregel kan worden afgeweken indien duidelijk is dat het adres in het BRP niet gelijk is aan het adres waar ouder en kind daadwerkelijk wonen en het hanteren van het BRP-adres onredelijk uitpakt in de specifieke situatie. Toeslagen kent daarom een aanvraag voor

² ECLI:NL:RVS:2017:589.

³ ECLI:NL:RVS:2019:1046.

kinderopvangtoeslag toe voor de ouder van wie duidelijk is dat deze samen met zijn/haar kind woont op een adres, ondanks dat dit adres afwijkt van het BRP. Binnen de uitvoering is breder bekendheid gegeven aan deze mogelijkheid. Ook is deze werkwijze sinds maart 2021 opgenomen in het behandelvoorschrift. Het wordt daarnaast meegenomen in de scholing van nieuw en bestaand personeel.

- Onderzoeksplicht Toeslagen naar het verblijfsrecht van een vreemdeling
Status: Afgerond

In verschillende uitspraken heeft de Raad van State geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen de verplichting heeft om te onderzoeken of een vreemdeling een verblijfsrecht kan ontlenen aan artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.⁴ De rechtbank oordeelde in 2014 dat Belastingdienst/Toeslagen in die specifieke zaak niet had voldaan aan haar onderzoeksplicht.⁵ Het lijkt hier echter een incident te zijn geweest. Wij willen uiteraard ook voorkomen dat dit in toekomst opnieuw voorkomt. Daarom is in de instructies voor medewerkers het belang van eigen onderzoek verduidelijkt en wordt, zoals hiervoor vermeld, Vaktechniek betrokken bij alle beroepsprocedures.

- Aansprakelijkstelling van partner, medebewoner of anderen.
Status: Afgerond

Volgens de wet vindt terugvordering van een teveel betaald voorschot plaats bij de aanvrager. Ook de partner, medebewoner(s) en derden die over de bankrekening kunnen beschikken waarop het voorschot uitbetaald is, zijn hoofdelijk aansprakelijk voor de toeslag. Het aansprakelijk stellen van en het terugvorderen bij anderen kan een manier zijn waarop Toeslagen tegemoetkomt aan de gerechtvaardigde belangen van de aanvrager in specifieke situaties. Er zijn diverse wijzigingen doorgevoerd waardoor er beter tegemoet wordt gekomen aan de gerechtvaardigde belangen van de aanvrager, zoals het proportioneel vaststellen van terugvorderingen. Zoals eerder gemeld, wordt door de versterking van Vaktechniek en bijscholing van het personeel de menselijke maat beter gewaarborgd. Op individuele basis kan een terugvordering eventueel bij een ander dan aanvrager worden gehaald. Vooralsnog ziet Toeslagen, gezien de ingevoerde en lopende trajecten ter verbetering van de belangen van de burger en de keuzes die gemaakt moeten worden voor de inzet van de capaciteit, geen aanleiding om op korte termijn de mogelijkheden en uitvoering van dit proces verder te onderzoeken.

- Hanteren doelmatigheidsgrens
Status: Afgerond

Bij de kinderopvangtoeslag wordt een niet op de wet gebaseerde doelmatigheidsgrens van €300 gehanteerd. Als de kosten van kinderopvang volgens de jaaropgave van de kinderopvangorganisatie niet meer dan €300 afwijken van de kosten die de ouders zelf hebben opgevoerd voor de aanvraag van de kinderopvangtoeslag, volgt Toeslagen voor de definitieve toekenning de opgevoerde kosten voor de aanvraag. De staatssecretaris van Financiën heeft in 2008 expliciet akkoord gegeven voor het toepassen van deze doelmatigheidsgrens. Omdat het toepassen van de doelmatigheidsgrens er ook toe leidde dat ouders bij hogere kosten niet de daarmee samenhangende nabetaling van kinderopvangtoeslag ontvingen, heeft het MT Toeslagen in juli 2019 besloten dat de doelmatigheidsgrens vanaf toekenningsjaar 2019 heroverwogen wordt. Bij het definitief toekennen over het jaar 2020 is de volgende werkwijze gehanteerd: wanneer de kosten niet meer dan 300 euro afwijken van de kosten die ouders zelf hebben opgevoerd, wordt wel overgegaan tot nabetalingen en niet tot terugvorderingen. In overleg met het ministerie van SZW wordt bezien hoe om te gaan met de doelmatigheidsgrens bij het definitief toekennen in 2021 en verdere jaren.

⁴ ECLI:NL:RVS:2013:1846 en ECLI:NL:RVS:2019:545.

⁵ ECLI:NL:RBDHA:2014:11638.

- Horen in bezwaarprocedures

Status: Afgerond

Het horen in bezwaarprocedures is niet vereist in het geval het bezwaar kennelijk ongegrond of kennelijk niet-ontvankelijk is. In de eerste VGR informeerde ik uw Kamer dat er signalen waren waarbij ten onrechte is afgezien van horen en dat deze signalen aanleiding zijn geweest om de werkwijze tegen het licht te houden. Tevens informeerde ik uw Kamer dat Toeslagen toen is gestart met het vier-ogenprincipe bij de bepaling of een bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of ongegrond is. Deze werkwijze wordt inmiddels ruim een jaar een standaard uitgevoerd. Op deze wijze wordt voorkomen dat er bij bezwaren onterecht wordt afgezien van het horen. Toeslagen biedt daarnaast het horen bij deze bezwaren standaard aan. Wanneer contactgegevens beschikbaar zijn wordt een aanvrager die bezwaar indient gebeld, en wanneer deze gegevens niet beschikbaar zijn wordt een brief gestuurd met het verzoek om contact op te nemen. Ook hiervoor geldt dat Toeslagen sterk inzet op een versterking van vaktechnische kennis bij medewerkers door bijscholing.

- Persoonsgegevens in het Toeslagensysteem

Status: Implementatie loopt

In het Toeslagensysteem worden persoonsgegevens van alle burgers geladen, ook van burgers die niet toeslag-betrokken zijn. Tijdens het ontwerp van het huidige systeem werd het laden van persoonsgegevens uit Beheer van Relaties (BvR) van alle burgers beschouwd als de enige mogelijkheid om aanvragers op redelijke termijn te bedienen, gegeven de omvang en kenmerken van de regelingen. Met de huidige stand van de techniek en veranderende inzichten ten aanzien van het opslaan en verwerken van persoonsgegevens is waarschijnlijk verdergaande dataminimalisatie mogelijk. Daar staat tegenover dat burgers en Toeslagen een belang kunnen hebben bij de verwerking van deze persoonsgegevens, omdat daarmee tijdig partnerschappen en medebewoners opgemerkt kunnen worden en onjuiste (voorlopige) toekenning van toeslagen als gevolg van het niet bekend zijn van deze partners en medebewoners voorkomen kan worden.

De verkenning van de wetsuitleg is medio 2020 afgerond. Conclusie is dat de vastlegging in de keten Toeslagen van alle personen met een BSN meer proportioneel vorm kan worden gegeven. Oplossingen hiervoor moeten recht doen aan de proportionaliteitsbeginselen van de AVG, maar ook aan een correcte uitvoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de gewenste dienstverlening naar de burger. Dataminimalisatie raakt meerdere processen binnen Toeslagen en heeft een grote invloed op de IV. Toeslagen bouwt momenteel aan een nieuwe afdeling waarin informatiebeheer en data de belangrijkste aandachtsgebieden zijn. In deze afdeling wordt nu al gewerkt aan oplossingen om de dataminimalisatie in de verschillende processen en programma's prominent aandacht te geven en te realiseren. In eerste instantie richt zich dit op meer eenvoudige oplossingen om minder persoonsgegevens zichtbaar te maken voor medewerkers.

- Motivering van beslissingen

Status: Implementatie loopt

De Raad van State heeft in één van de zaken van 23 oktober 2019 geoordeeld dat de beschikking onvoldoende gemotiveerd was.⁶ Bij handmatige behandeling zet Toeslagen in op meer op de individuele situatie afgestemde teksten. Het personeel wordt getraind in het beter communiceren en motiveren. De mogelijkheden om de motiveringen van beschikkingen uit de geautomatiseerde processen uit te breiden worden momenteel onderzocht. Dit onderzoek zal eind dit jaar afgerond zijn. Dit maakt ook onderdeel uit van het programma Vernieuwing Dienstverlening.

- Definitieve toekenning van een beschikking over een gedeelte van het jaar

⁶ ECLI:NL:RVS:2019:3536.

Status: Implementatie loopt

Een toeslagbeschikking wordt altijd voor een heel berekeningsjaar afgegeven, ook als er maar voor een deel van het jaar toeslag wordt toegekend. Een aanvrager kan echter tot vijf jaar na afloop van het berekeningsjaar vragen om herziening. In die gevallen kent Toeslagen in de praktijk alsnog voor het gehele jaar toe. Om te waarborgen dat voor een aanvrager voldoende duidelijk is dat voor een deel van het jaar wordt toegekend en voor een deel van het jaar geen recht bestaat, wordt dit punt meegenomen in verschillende verbetertrajecten die zijn gericht op het verbeteren van de brieven en beschikkingen die Toeslagen verstuurt.

- Toepassing van art. 21 Awir, herzien van definitieve toekenning in het nadeel van de aanvrager.

Status: Implementatie loopt

Toeslagen kan volgens artikel 21 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) de definitieve toekenningen in het nadeel van de burger onder bepaalde voorwaarden herzien. In de Kamerbrief van 29 maart 2019 meldde mijn ambtsvoorganger dat een heldere vaktechnische inkadering voor herzieningen (in het nadeel van belanghebbende) ontbreekt. In reactie daarop heeft Toeslagen een kader opgesteld. Het herzieningskader wordt, onder meer via (bij)scholing, nader onder de aandacht gebracht van de werknemers van Toeslagen zodat dit in de handmatige behandeling kan worden toegepast. In de IV-portfolio is een opdracht opgenomen om het vaktechnische herzieningskader toepasbaar te maken voor de IT-systemen van Toeslagen, zodat dit ook bij grotere hoeveelheden (massaal ontvangen) gegevens kan worden toegepast.

- Ontbreken beschikking bij aanvragen die digitaal niet mogelijk zijn

Status: Implementatie loopt

Er zijn situaties waarin een burger, om fouten te voorkomen, een bepaalde toeslag niet kan aanvragen via het portaal. Als een burger wordt belemmerd bij het indienen van een aanvraag, kan dit echter in strijd zijn met 'fair play' en het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit zijn beide algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In bepaalde situaties wordt de burger gewezen op de mogelijkheid contact op te nemen met de Belastingtelefoon, in andere gevallen niet.

De beslisbomen, die binnen het Mijn Toeslagen-portal gebruikt worden om een aanvrager door het aanvraagproces te leiden, worden op dit moment gestructureerd gescreend om de situaties te detecteren waarin aanvragers nog niet worden verwezen naar een alternatief (bijvoorbeeld de Belastingtelefoon). Als deze situatie wordt aangetroffen, zal de beslisboom worden aangepast zodat burgers in de gelegenheid worden gesteld om altijd een formeel besluit te ontvangen. Deze screening wordt op korte termijn afgerond.

Op één punt heeft de afgelopen periode veel overleg plaatsgevonden, maar dit heeft nog niet geleid tot een geaccordeerd besluit. Dit betreft het vaststellen van een definitieve toekenning binnen een redelijke termijn. De wet stelt eisen aan de termijn waarop een toeslag definitief moet worden toegekend. In Toeslagen mag deze termijn één keer met een 'redelijke termijn' verlengen, waarbij een definitieve beschikking maximaal binnen vijf jaar moet zijn afgegeven. Toeslagen streeft er naar dat iedere toeslag zowel zorgvuldig als tijdig wordt vastgesteld. Momenteel werkt Toeslagen aan de wijze waarop nog meer geborgd wordt dat burgers eerder dan de wettelijke maximumtermijn van vijf jaar uitsluitel krijgen over hun toeslag. Hierover wordt op korte termijn gesproken met de opdrachtgevende departementen.