

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3120

Vragen van het lid **Hammelburg** (D66) aan de Staatssecretaris van Financiën over *het niet juist vaststellen van partnerschap door de Dienst Toeslagen, naar aanleiding van WOO-verzoek 2022.14* (ingezonden 2 juni 2023).

Antwoord van Staatssecretaris **De Vries** (Financiën – Toeslagen en Douane) (ontvangen 3 juli 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 3202.

Vraag 1

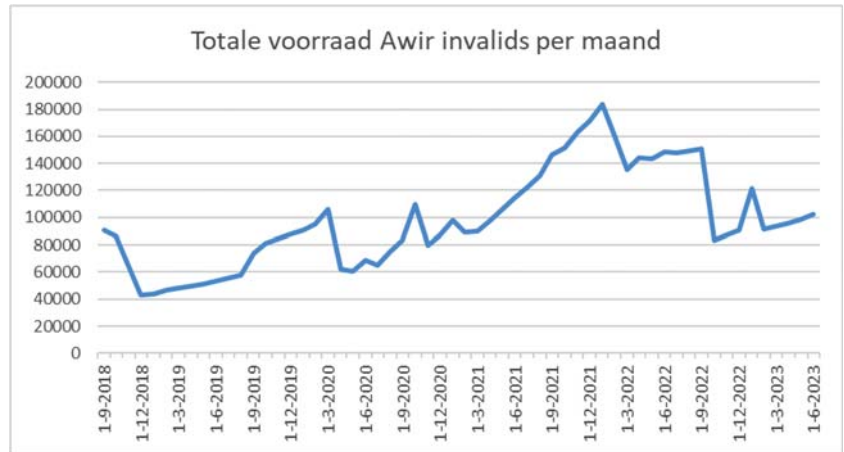
Kunt u aangeven hoeveel invalids het Toeslagen Verstrekkingen Systeem dat wordt gebruikt bij de uitvoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir-service TVS) sinds de invoering van het toeslagenstelsel per jaar heeft gehad?¹

Antwoord 1

In het Toeslagen Verstrekking Systeem (hierna: TVS) vinden alle verwerkingen van (wijzigingen in) de gegevens plaats van meer dan 6 miljoen burgers voor het vaststellen en verstrekken van hun toeslagen. Een «invalid» ontstaat bij een technische fout tijdens de verwerking van gegevens, waardoor er een onjuiste koppeling wordt gelegd en gegevens verkeerd worden geregistreerd. Dit kan komen door een onjuiste berichtinhoud of een soft- of hardware fout. In een systeem met de omvang en de complexiteit van TVS, waarbij miljoenen gegevens moeten worden verwerkt en er met terugwerkende kracht gegevens moeten worden aangepast, zijn invalids helaas niet uit te sluiten. Een wijziging met terugwerkende kracht heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat alle gerelateerde toeslagen opnieuw berekend dienen te worden. Invalids werken belemmerend voor een juiste werking van TVS. Om dit te verbeteren zijn medio 2018 handmatige rapportages ingericht en begin 2020 een verbeterde automatisering, om invalids zowel beter te kunnen herstellen als te monitoren. De cijfers gaan daardoor niet verder terug dan september 2018. In de onderstaande grafiek is de totale voorraad invalids op bepaalde peilmomenten weergegeven. Zolang een bepaalde technische fout niet is opgelost, kunnen hierdoor invalids ontstaan bij de verwerking van een dergelijk gegeven en stijgt de totale voorraad. Een speciaal team is bij Dienst Toeslagen actief om de problematiek met invalids te adresseren. Door dit

¹ Besluit op Wob-verzoek WOO 2022.14, 28 september 2022 (Besluit Wob-verzoek niet juist vaststellen partnerschap door Belastingdienst/Toeslagen | Wob-besluit | rijksoverheid.nl).

team worden bijvoorbeeld softwareverbeteringen aangebracht waardoor een groot aantal invalids in één keer wordt opgelost en een sterke daling te zien is in de grafiek. Zo heeft een upgrade van het technische platform van de Awir IT-service eind 2021 plaatsgevonden en is in september 2022 de registratie van bewoning aangepast. Zoals in de grafiek te zien is hierdoor het aantal invalids in deze perioden sterk afgenomen. Iedere daling in de grafiek is het gevolg van het doorvoeren van een dergelijke verbetering.



De totale voorraad invalids volgt uit de instroom van nieuw ontstane invalids en de uitstroom van afgehandelde invalids, waarvan de gegevens alsnog juist zijn verwerkt. De voorraad invalids in de ene maand bestaat dus voor een groot deel uit andere invalids dan de voorraad in de periode daaraan voorafgaand. Bij afhandeling van een invalid wordt het onderliggende probleem in de gegevensverwerking voor de burger opgelost, waardoor er geen verdere impact ontstaat. De impact voor de burger is afhankelijk van de tijd die nodig is voor afhandeling van een invalid. Naarmate bijvoorbeeld een onjuiste vaststelling van een partnerschap langer aanhoudt, kan de burger langer te veel toeslag ontvangen waardoor een (hogere) terugvordering ontstaat. Er zijn daarmee ook invalids die geen impact hebben op de burger. Enerzijds wordt een goed deel van de invalids binnen een week alsnog afgehandeld binnen TVS, anderzijds kunnen invalids betrekking hebben op gegevens die irrelevant zijn voor de betreffende toeslag; een verkeerde verwerking van een verhuizing heeft bijvoorbeeld geen invloed op de zorgtoeslag. Daarnaast ligt het aantal betrokken burgers lager dan het aantal invalids. Meerdere invalids kunnen namelijk betrekking hebben op één burger, waarbij de impact sterk afhangt van de aard van die invalids. Het gaat daarbij vaak om hetzelfde gegeven dat op verschillende plaatsen niet op de juiste wijze wordt verwerkt, waarbij de impact voor de burger niet zonder meer optelt.

Onder deze nuances is het lastig om de totale voorraad invalids en de mogelijke gevolgen daarvan in perspectief te plaatsen. Jaarlijks worden grofweg 40 tot 45 miljoen binnenkomende berichten verwerkt volgens uit wijzigingen van de burger, wijzigingen in gegevens uit basisregistraties en gegevens van derden en wijzigingen vanuit de behandeling binnen Dienst Toeslagen. Al deze wijzigingen leiden tot een veelvoud aan losse «berichtverwerkingen» binnen de verschillende IT-systemen. Het gaat daarmee om vele honderden miljoenen verwerkingen per jaar, die allemaal in meer of mindere mate tot een invalid kunnen leiden. De totale voorraad invalids is daarmee een fractie van het totaal aantal verwerkingen waar de systemen mee te maken krijgen, waarbij ook niet iedere invalid leidt tot nadelige gevolgen voor de burger. Dat neemt echter niet weg dat de gevallen waar een invalid wel leidt tot nadelige gevolgen ontzettend vervelend zijn en waar Dienst Toeslagen zich voor blijft inspannen om deze zo veel mogelijk te voorkomen.

Vraag 2

Hoe verklaart u het oplopende aantal invalids bij de Awir-service TVS?

Antwoord 2

Ondanks het aanbrengen van softwareverbeteringen, blijft het aantal invalids stijgen. Dit heeft te maken met het volume en de complexiteit van de gegevensverwerkingen waar de Awir-service mee te maken krijgt. TVS dient een steeds groter wordende hoeveelheid gegevens te kunnen verwerken. Enerzijds omdat de populatie toeneemt en anderzijds omdat het aantal berekeningsjaren in TVS toeneemt, waarvan ieder jaar vele miljoenen gegevens omvat. Daarnaast vinden door de jaren wijzigingen plaats in wet- en regelgeving, waarop de systemen initieel niet altijd zijn gebouwd. Additionele wet- en regelgeving en specifieke uitzonderingen die daarbij worden gecreëerd, vragen meer en vaak ingewikkeldere rekenregels en/of gegevenskoppelingen, waarmee het IT-landschap steeds complexer wordt en de kans op fouten toeneemt.

Voorbeelden van aanpassingen in wet- en regelgeving die voor de burger ontegenzeggelijk een verbetering zijn maar de complexiteit van gegevensverwerking vergroten zijn bijvoorbeeld de omvangrijke wijziging met betrekking tot de aanvang van een partnerschap per eerste van de maand volgend op het ontstaan van een partnerschap en niet langer met terugwerkende kracht tot 1 januari van het berekeningsjaar. Kleinere recente wijzigingen betreffen de uitzonderingen op partnerschappen voor burgers in de noodopvang of in detentie. Voor andere wet- en regelgeving, die meer algemeen invloed hebben op registratie en koppeling van gegevens kan bijvoorbeeld worden gedacht aan wijzigingen die voortvloeien uit de AVG. Dergelijke wijzigingen creëren allen gewenste verbeteringen voor burgers, maar vragen in samenhang steeds meer van de systemen van Dienst Toeslagen.

De stijgende complexiteit in het IT-landschap die hieruit voortvloeit, vereist daarom een steeds grotere inzet binnen beheer en onderhoud van de systemen. Dit concurreert met de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving en gewenste verbeteringen in de dienstverlening, waardoor niet altijd de gewenste capaciteit kan worden ingezet op het voorkomen van invalids door het aanbrengen van verbeteringen in de systemen. Bovendien is door accumulatie van wijzigingen en de groeiende hoeveelheid gegevens op termijn mogelijk een intensievere vernieuwingsslag van de systemen noodzakelijk om de continuïteit van de systemen zo lang als nodig te borgen.

Vraag 3

Hoe ontstaat een invalid bij de Awir-service TVS?

Antwoord 3

Zoals ook aangegeven in antwoord op vragen 1 en 2, komen invalids in verschillende vormen voor en ontstaan deze door technische fouten tijdens de verwerking van gegevens. Het ontstaan van invalids bij de Awir-service van TVS, die zorgt voor de vaststelling van partnerschappen, is vooral het gevolg van het volume van gegevensverwerking, de complexiteit van de vereiste verwerking en beperkingen in de performance: er moet meer data tegelijk verwerkt worden dan de Awir-service aankan.

Vraag 4

Klopt het dat dit tot gevolg kan hebben dat zelfs bij mensen die correct het inkomen van henzelf en hun partner hebben opgegeven, een te hoog voorschot wordt verstrekt voor bijvoorbeeld de kinderopvangtoeslag en dat zij daarmee bij de definitieve aangifte geconfronteerd kunnen worden door een hoge invordering?

Antwoord 4

Helaas kan het inderdaad in bepaalde situaties voorkomen dat invalids leiden tot (hoge) terugvorderingen voor de aanvragers. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer een partnerschap in eerste instantie onterecht niet wordt vastgelegd in TVS en dit later met terugwerkende kracht wordt gecorrigeerd. De toeslag wordt dan opnieuw berekend met de inkomens van beide partners in plaats van alleen het inkomen van de aanvrager. Het verschil moet dan in beginsel worden terugbetaald. Dit komt niet alleen bij de definitieve beschikking naar voren, maar kan ook gedurende het jaar zijn, in de voorschotfase, als het partnerschap op dat moment wordt hersteld in TVS. In dat geval wordt in de eerste plaats de hoogte van het voorschot in het resterende tijdvak aangepast

en ontstaat enkel een terugvordering wanneer reeds meer voorschot is uitgekeerd dan waar de burger in dat toeslagjaar in totaal recht op heeft.

Vraag 5

Welke andere gevolgen zijn denkbaar voor mensen die als «invalid» uit de Awir-service TVS komen?

Antwoord 5

Een invalid gerelateerd aan de Awir service kan tot gevolg hebben dat een partnerschap ten onrechte niet wordt vastgelegd of dat een partnerschap onterecht langer doorloopt. Voorbeelden van gevolgen van deze invalids zijn:

- Als een onjuiste vaststelling van het partnerschap niet wordt opgemerkt en hersteld kan de burger daardoor te veel (of te weinig) toeslag ontvangt;
- Het kan bij de zorgtoeslag voorkomen dat de burger te weinig zorgtoeslag ontvangt. Een aanvrager met partner ontvangt (doorgaans) meer zorgtoeslag dan twee afzonderlijke aanvragers. Bij onjuiste vaststelling van het partnerschap zal de partner mogelijk geen zorgtoeslag aanvragen omdat de partner in de veronderstelling is dat de zorgtoeslag ook voor de partner is bedoeld;
- Het kan voorkomen dat het door een invalid niet lukt om via het burgerportaal een aanvraag in te dienen. Via de Belastingtelefoon kan de aanvraag alsnog worden gedaan;
- Systeembrieven om een partnerschap te bevestigen of inkomen van de partner uit te vragen worden niet verstuurd;
- Systeembrieven om inkomen uit te vragen voor de partner worden onterecht wel verstuurd;
- Gegevens van de ex-partner blijven zichtbaar in het portaal en op beschikkingen;
- De partner kan zelf geen aanvraag doen via het portaal omdat deze als partner op een andere aanvraag wordt gezien. Via de Belastingtelefoon kan de aanvraag dan wel worden gedaan.

Vraag 6 en 7

Kunt u aangeven hoeveel mensen te maken hebben gehad met terugvorderingen omdat zij als invalid uit de Awir service TVS kwamen?

Kunt u aangeven hoe hoog deze terugvorderingen waren?

Antwoord 6 en 7

Een invalid heeft betrekking op een onjuiste verwerking van een gegeven van een burger. Er kan in een dergelijk geval bijvoorbeeld ten onrechte geen partnerschap worden vastgesteld waardoor een te hoog voorschot wordt uitgekeerd, vervolgens kan om die reden een terugvordering volgen. Een terugvordering kan echter ook om andere redenen ontstaan, bijvoorbeeld vanwege een hoger dan verwacht inkomen. Zoals ook in antwoord op vraag 1 geschetst, is het daarom niet goed mogelijk om een direct verband tussen een foute verwerking en een terugvordering te leggen. Hoeveel mensen te maken hebben gehad met terugvorderingen als gevolg van een invalid en hoe hoog deze terugvorderingen waren, is daarom helaas niet exact te achterhalen. De gevallen waar een invalid leidt tot nadelige gevolgen voor burgers zijn zeer onwenselijk. Dienst Toeslagen blijft zich dan ook inspannen om deze zo veel mogelijk te voorkomen.

Vraag 8

Hoe gaat u om met mensen die – enkel omdat zij als invalid uit het systeem kwamen – compleet buiten hun schuld te maken kregen met hoge terugvorderingen waar zij niet (direct) aan kunnen voldoen?

Antwoord 8

Allereerst is het heel vervelend dat aanvragers, door een fout in het systeem van Dienst Toeslagen, worden geconfronteerd met een (hoge) terugvordering. Hoe daarmee wordt omgegaan, is afhankelijk van het feit of de invalid wordt opgemerkt voor of nadat de toeslag definitief is beschikt.

Als de toeslag definitief is vastgesteld, dan wordt de definitieve beschikking in principe niet meer in het nadeel van de burger herzien, wanneer deze volgt uit een fout van Dienst Toeslagen. Ook in dit geval, wanneer bekend wordt

dat het partnerschap niet op de juiste wijze is vastgesteld bij de definitieve beschikking, wordt deze vaak niet herzien en mag de burger de toeslag veelal houden.

Als het gaat om een invalid tijdens de voorschotbeschikking, dan wordt na afhandeling van deze invalid het voorschot opnieuw berekend. Uitgangspunt hierbij is dat Dienst Toeslagen de toeslag op een juiste wijze wil vaststellen. Als invalids langer aanhouden dan zes maanden, worden deze uit voorzorg doorgestuurd naar de kantoorprocessen waar deze door een behandelaar handmatig worden beoordeeld. Herberekeningen kunnen desalniettemin leiden tot een terugvordering, als reeds teveel voorschot is uitgekeerd ten opzichte van het jaarrecht. Voor terugbetaling van teveel ontvangen voorschot kan de burger gebruik maken van de standaard betalingsregeling van 24 maanden of van een persoonlijke betalingsregeling waarbij rekening gehouden wordt met de draagkracht, wanneer de burger over onvoldoende financiële middelen beschikt om de teveel uitbetaalde toeslag terug te betalen. Daarnaast bestaat in zijn algemeenheid ruimte om een vordering te matigen indien een individuele casus daartoe aanleiding geeft. De beoordeling daarvan is een individuele belangenafweging. Als een fout aan de zijde van Dienst Toeslagen mede de oorzaak is van een onjuist voorschot wordt dat betrokken bij de beoordeling of matiging aan de orde is. Alleen het feit dat een vordering door een invalid komt is niet per definitie een reden om een terugvordering niet op te leggen of te matigen.

Vraag 9

Vanaf het moment dat u wist van het probleem van de invalids, welke stappen heeft u gezet om de burger gericht en vooraf te waarschuwen dat dit probleem bij ze op kan treden?

Antwoord 9

Invalids zijn onverwachte fouten in de verwerking van een gegeven van een burger. Omdat vooraf niet voorspelbaar is of zich een dergelijke situatie zal voordoen is ook niet goed mogelijk om een burger hiervoor gericht te waarschuwen. De burger wordt er in algemene zin wel op gewezen om de gegevens, waarmee de toeslag is berekend, tijdig te wijzigen en altijd goed te controleren, zodat de toeslag juist wordt berekend, bijvoorbeeld met communicatiecampagnes zoals «Check, Pas aan en door». Dit draagt bij aan het beperken van de gevolgen van verkeerde registratie van gegevens en foutieve systeemverwerkingen. Voorafgaand aan het berekenen van het nieuwe toeslagrecht voor het komende jaar, zal specifiek de aandacht worden gevestigd op het belang van het controleren van gegevens. Niet specifiek in relatie tot problemen vanwege invalids, maar gericht op het controleren of (gewijzigde) gegevens juist geregistreerd staan en of de burger relevante wijzigingen voor het komende toeslagjaar voorziet. Via campagnes, website, social media, als ook het attenderen van hulp- en dienstverleners, wordt hieraan aandacht besteed. Daarnaast is vanaf dit jaar voorzien dat alle burgers hun voorschotberekening voor het nieuwe toeslagjaar ook weer op papier zullen ontvangen, en niet alleen digitaal in hun Berichtenbox en in Mijn toeslagen. De papieren voorschotbeschikking zal de attentiewaarde en het bewustzijn bij burgers verhogen om hun gegevens in de toeslagaanvraag te controleren.

Vraag 10

Hoe is opvolging gegeven aan het advies van 3 september 2021 om in overleg met de adviseur menselijke maat te voorkomen dat burgers met terugvorderingen worden geconfronteerd, juist omdat ze geen invloed hebben gehad op de tekortkomingen in de systemen?

Antwoord 10

In de eerste plaats zet Dienst Toeslagen een team in dat specifiek ingericht is om invalids zoveel mogelijk tegen te gaan en terugvorderingen te voorkomen. Toch kan het voorkomen dat invalids zich voordoen en het teveel uitbetaalde bedrag terugbetaald dient te worden. Zoals aangegeven in antwoord op vraag 8, worden invalids die langer aanhouden dan zes maanden uit voorzorg doorgezet naar het kantoorproces, waar deze handmatig worden beoordeeld. Daarbij wordt, eventueel in samenspraak met de vaktechnische lijn en de adviseur menselijke maat, gekeken of er

aanleiding is om een terugvordering te matigen. Ook dan kan het voorkomen dat toch het onterecht ontvangen voorschot moet worden terugbetaald. Burgers kunnen dan bij het terugbetalen van teveel ontvangen toeslag gebruik maken van een betalingsregeling (naar draagkracht).

Vraag 11 en 12

Op welke manieren heeft u de Kamer geïnformeerd over het oplopende aantal invalids bij de Awir-service TVS en de mogelijke gevolgen hiervan? Waarom heeft u dat de juiste hoeveelheid informatievoorziening aan de Kamer gevonden?

Antwoord 11 en 12

Specifiek over de technische details van invalids is uw Kamer niet geïnformeerd. Dit betreft een specifiek technisch probleem in het kader van de IV-voorziening waarvoor oplossingen gezocht dienen te worden binnen de uitvoering van het toeslagenstelsel en waarover niet op detailniveau wordt gerapporteerd aan uw Kamer. Experts binnen Dienst Toeslagen werken hard om het aantal invalids terug te dringen en het ontstaan van nieuwe invalids te voorkomen.

Wel is in zijn algemeenheid, in de eerste Stand van de uitvoering – Toeslagen 2021², de Kamer specifiek om aandacht gevraagd voor de doorwerking in de IV-systemen van complexe wet- en regelgeving. Daarin is onder andere aangegeven dat er een toenemende mate van instabiliteit ontstaat en structureel ruimte nodig is voor beheer en onderhoud. De problemen met invalids vormen een concrete uitwerking van deze instabiliteit binnen de IV-systemen. In reactie hierop³, heeft mijn ambtsvoorganger het belang aangegeven dat opdrachtgevers, eigenaar (het Ministerie van Financiën), kabinet en Tweede Kamer, Dienst Toeslagen van de juiste randvoorwaarden voorziet, in het bijzonder een uitvoerbare en behapbare veranderagenda, opdat er ook ruimte is voor investeringen in continuïteit. In verschillende gremia voeren deze partijen gezamenlijk met Dienst Toeslagen gesprekken om de continuïteit te borgen. In uitvoeringstoetsen bij nieuwe wetsvoorstellen heeft Dienst Toeslagen hiervoor blijvend aandacht gevraagd door zorgen over het IV-portfolio expliciet te maken en de noodzaak tot herprioritering en risico's op procesverstoringen te benadrukken. Iedere wijziging in wet- en regelgeving voegt potentieel extra complexiteit toe aan de systematiek. Dit betekent niet dat we in zijn geheel geen wijzigingen kunnen doorvoeren, maar wel dat we hier bewust mee om moeten gaan en een goede risicoafweging moeten maken.

Vraag 13

Op welke manier werkt u aan het terugdringen van het aantal invalids?

Antwoord 13

Een speciaal team is opgezet met als specifiek doel de performance en invalid problematiek van TVS te adresseren. Door het team worden invalids geanalyseerd en oplossingen bedacht. Oplossingen kunnen systeemtechnisch van aard zijn of kunnen bestaan uit procedurele maatregelen. Zo is dit team verantwoordelijk voor de voorbeelden van verbeteringen genoemd in antwoord op vraag 1, waardoor het aantal invalids in die perioden sterk is gedaald. Het is helaas niet uit te sluiten dat er bij een systeem met de omvang en complexiteit van TVS bij de verwerking van zoveel gegevens een technische storing kan ontstaan. In veel van de gevallen worden deze storingen gelukkig opgelost en ondervindt de burger hier niet tot nauwelijks hinder van. Dat neemt niet weg dat elke keer dat een burger (een deel van het) reeds ontvangen voorschot terug dient te betalen vervelend is. Op termijn is mogelijk een intensievere vernieuwingsslag van de systemen noodzakelijk. De keuze hiervoor moet worden gezien in samenhang met de uitwerking van het nieuwe financieringsstelsel binnen de kinderopvang en de keuzes die aan een volgend kabinet worden voorgelegd rondom het traject «toekomst toeslagen» waarin alternatieven voor, of fundamentele herzieningen van het huidige toeslagenstelsel verkend worden. Van belang is daarbij

² Kamerstuk 31 066, nr. 924.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 924.

om, in samenhang met deze trajecten, te bezien wat er nodig is om de continuïteit van de systemen binnen Dienst Toeslagen zo lang als nodig te borgen.