

Duo (KOT)



Ministerie van Financiën

vb 4/4 - 10.15 uur
4/4 - 17.00 uur

HEDEN
TER INFORMATIE

Aan
de staatssecretaris

Jc.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

Datum
3 april 2018

Notienummer
2018-0000051663

Auteur

Van
adjunct-directeur
Uitvoeringsbeleid

notitie

Bewindsliedenoverleg met stas SZW 4 april:
alleenstaande ouderkop (ALO-kop), aanvullende
informatie ter voorbereiding op het overleg

Aanleiding

- Op 29 maart jl. heeft u een notitie ontvange ter voorbereiding op het overleg met uw collega van SZW op 4 april over de problematiek van de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) en de statushouders. Na verzending aan u had SZW nog een aantal invullingen die inmiddels zijn verwerkt. Bijgaand treft u de definitieve versie aan.
- In deze notitie krijgt u nog extra informatie over 2 onderwerpen:
 - Enigszins vergelijkbare voorbeelden uit het verleden van burgers die te veel of ten onrechte (via een voorschot) ontvangen toeslagen 'gewoon', conform de huidige wettelijke verplichting in de Awir, dienden terug te betalen.
 - De wijze waarop statushouders zijn door de Belastingdienst in (voorschot)beschikkingen zijn geïnformeerd over de voorwaarden waaronder zij de ALO-kop automatisch kregen uitbetaald.
- Deze notitie is niet afgestemd met SZW.

Kern

Ad 1.

- Het risico bestaat, indien u met uw collega van SZW, zou besluiten om de ALO-kop bij de bestaande groep statushouders niet terug te vorderen, dat het beeld bestaat dat deze groep anders (minder streng) behandeld wordt dan burgers die in het verleden wel ten onrechte ontvangen toeslagen dienden terug te betalen. Twee voorbeelden van grote zaken waarin burgers grote bedragen aan toeslagen moesten terug betalen:
 - De Parel**
 - De Parel was een kinderopvangorganisatie uit Capelle aan de IJssel waar aan meer dan 100 ouders in 2012/13 hoge terugvorderingen kinderopvangtoeslag zijn opgelegd, omdat ze bijvoorbeeld niet de wettelijk verplichte eigen bijdrage hadden betaald. Er zaten zeer hoge bedragen aan terugvorderingen bij van boven de 100.000 euro.
 - Deze zaak kreeg veel aandacht in de publiciteit (Radar), waarin het beeld ontstond dat de ouders die meenden geheel te goeder trouw gehandeld te hebben 'erin geluisd' waren door de malafide houder van De Parel (die hiervoor overigens strafrechtelijk veroordeeld is voor onder meer oplichting). Ook in de Tweede Kamer was er veel aandacht voor de soms schrijnende situaties waarin ouders terecht kwamen. Uw voorganger hield desondanks

vast aan de bestaande lijn dat conform de Awir ten onrechte verstrekte toeslagen dienen te worden teruggevorderd.

2. Gastouderbureau Dadim

- Op dit moment speelt de zaak van gastouderbureau Dadim, waarover de Nationale ombudsman een (No) in 2017 een rapport heeft uitgebracht ('Geen powerplay maar fairplay'). Ook hier moeten ouders die meenden geheel te goeder trouw gehandeld te hebben ten onrechte betaalde toeslagen (kinderopvangtoeslag) terug betalen.
- U bent hierover geïnformeerd en heeft een reactie op dit rapport aan de Tweede Kamer gestuurd.
- Deze zaken zijn weliswaar niet helemaal te vergelijken met de ALO-kop en de statushouders (zij ontvingen de ALO-kop automatisch van de Belastingdienst terwijl duidelijk was dat zij een partner hadden) en er waren ouders bij bijvoorbeeld De Parel die bewust met de fraude meededen. Toch kan in de publieke opinie en de Tweede Kamer het beeld ontstaan dat u met twee maten meet als u bij de statushouders niet gaat terugvorderen.

Ad2.

- In alle voorschotbeschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen (B/T) aan burgers, dus ook die aan de statushouders, staat de volgende passage:
Deze voorschotbeschikking is een voorlopige berekening....Na afloop van het jaar zijn de gegevens, zoals uw jaarinkomen, definitief. U krijgt dan een definitieve berekening.
- Dit is een algemene tekst. **Statushouders zijn er dus niet apart op gewezen dat zij de ALO-kop mogelijk zouden moeten terugbetalen.**
- B/T heeft in overleg met COA en Vluchtelingenwerk (VWN) (in het kader van de samenwerking voor het aanvragen van zorg- en huurtoeslag voor statushouders die het AZC verlaten (COA) en de hulp de eerste 18 maanden erna (VWN), via communicatie en dienstverlening aandacht aan de problematiek geschonken.
- Het advies is om - in gevallen waarin er een partner zonder BSN nog in het buitenland verblijft - om het deel ALO-kop opzij te zetten. De vraag is natuurlijk wel of deze mensen dat kunnen doen.

Oplossing voor de bestaande gevallen statushouders

- Indien de optie 'niet terugvorderen' als resultaat uit het overleg komt, betekent dit een wetwijziging. Dat traject kost tijd. Pas nadat een beleidsbesluit, vooruitlopend op de wetwijziging is geslagen, kan B/T de lopende gevallen statushouders behandelen.
- Indien de optie 'wel terugvorderen' als resultaat uit het overleg naar voren komt, betekent dit snel duidelijkheid en kan de B/T starten met de voorbereiding van dat proces.
- In beide gevallen zal B/T met de direct betrokken partijen (COA en VWN) nog wel de precieze omvang en samenstelling van de doelgroep in kaart moeten brengen.



RUBRICERING

Staatssecretaris Fin en SZW

**Directie Stelsel en
Volksverzekeringen**
Taakveld Volksverzekeringen,
WKB en andere SVB
regelingen

Contactpersoon

Datum
29 maart 2018

Onze referentie
2018-0000064284

nota

bewindspersonenoverleg ALO-kop statushouders

Akkoord SG/DG

1 Status nota

Ter besluitvorming door stas Fin en stas SZW

2 Aanleiding

Op woensdag 4 april van 17.00 – 17.45 uur heeft u een bewindspersonenoverleg over het toekennen van de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) voor statushouders. Het overleg is het vervolg op een eerder bwp-overleg begin december. Doel van het overleg is een besluit te nemen over:

- 1) een uitwerking van de structurele oplossing voor deze problematiek, en
- 2) de wijze van afhandelen van lopende gevallen tot het moment dat een structurele oplossing gerealiseerd is, en
- 3) de communicatie met maatschappelijke organisaties.

3 Beslispunten/advies/beslistermijn

1. Uitwerking van de structurele oplossing

Advies: In het vorige bewindspersonenoverleg heeft u besloten dat statushouders met partner in het buitenland in de toekomst geen ALO-kop meer ontvangen. U wordt geadviseerd in te stemmen met het aanpassen van de systemen van B/T als basisoplossing. Een impactanalyse van de B/T laat zien dat dit via aanpassing van systemen bij B/T realiseerbaar is per 1-1-2020. De kosten hiervan bedragen circa € 1 mln. Daarnaast wordt komende maand met BZK verkend of een sectoraal BSN sneller en goedkoper kan. Als dit een werkbare oplossing is heeft dit de voorkeur.

2. Afhandelen van lopende gevallen

Advies: De beslissing tot al dan niet terugvorderen bij bestaande gevallen vraagt met name een politieke afweging. Op dit punt lopen de ambtelijke adviezen uiteen.

3. Communicatie met maatschappelijke organisaties
Advies: Er mee in stemmen dat wij ambtelijk gezamenlijk actief communiceren met maatschappelijke organisaties (Nationale Ombudsman, Vluchtelingenwerk) als definitieve politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Wellicht dat nog politieke sondering met coalitiepartijen wenselijk is.

Directie Stelsel en
Volksverzekeringen
Taakveld Volksverzekeringen,
WKB en andere SVB
regeelingen

Datum

4 Toelichting

Onze referentie
2018-0000064284

1. Uitwerking van structurele oplossing

In het vorige bewindspersonenoverleg heeft u afgesproken dat in de toekomst de uitvoering aangepast moet worden opdat statushouders met een partner die nog in het buitenland verblijft niet meer ten onrechte ALO-kop ontvangen. Fin en SZW hebben gezamenlijk onderzocht op welke wijze dit kan. 2 opties resteren:

- Aanpassing van de basisregistratie personen (BRP) door BZK zodat ook partners in het buitenland geregistreerd kunnen worden in de BRP en een sectoraal nummer kunnen krijgen. Met BZK is afgesproken dat deze optie komende maand verkend wordt op haalbaarheid, kosten en consequenties voor derden.
- Aanpassing van de systemen bij B/Toeslagen (B/T) zodat B/T bij partners zonder BSN kindgebonden budget zonder ALO-kop kan uitbetalen. Om deze wijziging te realiseren moet worden ingegrepen in het hart van het toeslagensysteem. Een eerste impactanalyse wijst uit dat de wijziging eenmalig ongeveer 1 mln euro kost en dat deze uiterlijk per 1-1-2020 gerealiseerd kan worden. Om uitsluitel te geven over de precieze uitvoeringsconsequenties en mogelijke invoeringsdatum is een uitvoeringstoets door de Belastingdienst nodig.

Advies 1: In het vorige bewindspersonenoverleg heeft u besloten dat statushouders met partner in het buitenland in de toekomst geen ALO-kop meer ontvangen. U wordt geadviseerd in te stemmen met het aanpassen van de systemen van B/T als basisoplossing. Een impactanalyse van de B/T laat zien dat dit via aanpassing van systemen bij B/T realiseerbaar is per 1-1-2020. De kosten hiervan bedragen circa € 1 mln. Daarnaast wordt komende maand met BZK verkend of een sectoraal BSN sneller en goedkoper kan. Als dit een werkbare oplossing (sneller / goedkoper) is heeft dit de voorkeur.

2. Afhandeling van lopende gevallen

Tot aan het moment dat de structurele oplossing gerealiseerd kan worden, blijft de B/T (het voorschot op) de ALO-kop automatisch verstrekken. Er zijn nu geen mogelijkheden om dit geautomatiseerde systeem stop te zetten omdat de in het buitenland verblijvende partner van de statushouders zonder BSN niet onderkend kan worden door B/T. Het gaat om een bedrag van € 3.101 op jaarbasis. Omdat de gevallen niet onderkend kunnen worden, is niet precies bekend wat de omvang is.

De afhandeling van lopende gevallen heeft de aandacht van maatschappelijke organisaties zoals Vluchtelingenwerk en de Nationale Ombudsman. In de kern geven zij aan dat statushouders het goed willen doen, een partner (meestal) gemeld hebben bij de gemeente, maar door het systeem vermalen worden en ook nog te maken krijgen met

mogelijke terugvorderingen. Een inventarisatie van Vluchtelingenwerk wees uit dat medio 2017 zo'n 1.200 statushouders problemen hadden.

Besloten dient te worden hoe deze gevallen afgehandeld worden. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen toekenningen over 2015 en toekenningen over latere jaren.

Toekenningen over 2015

De ALO-kop die ten onrechte over 2015 is verstrekt is inmiddels definitief vastgesteld. Op basis van het bestaande wettelijke kader zullen de definitieve vaststellingen over 2015 niet herzien worden door de B/T als op een later moment alsnog de partner nareist en in beeld komt. Deze statushouders die in 2015 ten onrechte ALO-kop hebben ontvangen, houden deze dus¹.

Toekenningen over 2016 en verder

De ALO-kop over 2016 en latere jaren is nog niet definitief vastgesteld. Volgens het huidige wettelijke kader dient de B/T over deze jaren een onterecht verstrekte ALO-kop bij de definitieve vaststelling terug te vorderen. Gezien de lopende discussie zijn de definitieve vaststellingen voor 2016 aangehouden. In een aantal gevallen is gedurende deze periode van aanhouding een partner nagereisd.

Voor de behandeling van 2016 en latere jaren zijn twee alternatieven. Er kan voor gekozen worden om de ALO-kop over 2016 en verder terug te vorderen of af te zien van terugvordering als een partner zonder BSN bekend was bij een gemeente. Deze keuze vergt een politiek besluit. Het laatste vergt ook een wettelijke basis.

Wanneer besloten wordt tot niet-terugvordering, dient hiervoor een wettelijke basis gecreëerd te worden op grond waarvan B/T kan overgaan tot de niet-terugvordering. De Awir schrijft nu dwingendrechtelijk voor dat teruggevorderd moet worden. Dit kan alleen doorbroken worden met een wettelijke bepaling.

Het alternatief is dat statushouders worden behandeld volgens het huidige wettelijk kader. Dit betekent dat de statushouders een terugvordering wordt opgelegd met de mogelijkheid van een betalingsregeling op basis van betaalcapaciteit.

De argumenten voor niet-terugvorderen en voor terugvorderen zijn als volgt:

Voor niet-terugvorderen (kwijschelden):

- Het is betrokkenen niet te verwijten dat zij ten onrechte ALO-kop ontvingen. De statushouder heeft aan de gemeente gemeld een partner in het buitenland te hebben. De ALO-kop wordt vaak

¹ Daarnaast is er een groep statushouders die in 2015 ALO-kop heeft ontvangen en van wie de partner al voor het definitief vaststellen in beeld is gekomen. In die gevallen heeft de B/T wel een terugvordering opgestart. Indien bezwaar is gemaakt worden deze terugvorderingen door B/T aangehouden in afwachting van politieke besluitvorming. Deze gevallen worden behandeld conform de gevallen over 2016 en verdere jaren.

**Directie Stelsel en
Volksverzekeringen**
Taakveld Volksverzekeringen,
WKB en andere SVB
regelingen

Datum

Onze referentie
2018-0000064284

automatisch toegekend² als onderdeel van het kindgebonden budget zonder dat hiervoor een aanvraag wordt gedaan. Bovendien wordt de ALO-kop als onderdeel van het kindgebonden budget uitbetaald en is deze niet eenvoudig apart herkenbaar voor de ontvanger;

- De definitieve vaststellingen over 2016 worden niet benadeeld doordat ze bewust zijn aangehouden (zie definitieve toekenningen 2015);
- Het betreft een groep burgers in een relatief kwetsbare positie. Terugvordering leidt tot onrust onder statushouders die soms al in een kwetsbare positie verkeren en leidt ook tot druk vanuit maatschappelijke organisaties (zoals Vluchtelingenwerk en de Nationale Ombudsman). Dit terwijl de verwachting is dat bij terugvordering – omdat rekening wordt gehouden met de betaalcapaciteit – feitelijk niet veel ingevorderd zal worden.
- Niet-terugvorderen vergt een wettelijke basis. Zo'n wettelijke basis vereist een strikte afbakening met het oog op het zoveel mogelijk voorkomen van precedent- en aanzuigende werking; dit blijft echter beleidsmatig en juridisch een serieus risico. De vormgeving van dit systeem zal ook afhangen van de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst.

**Directie Stelsel en
Volksverzekeringen**
Taakveld Volksverzekeringen,
WKB en andere SVB
regelingen

Datum

Onze referentie
2018-0000064284

Voor terugvorderen:

- Uitgangspunt van de Awir is dat er bij ten onrechte uitgekeerde voorschotten een terugvordering ontstaat op de ontvanger als bij de definitieve vaststelling blijkt dat er geen recht was. Niet terugvorderen is dus in strijd met het huidige wettelijke regime. Er is een aparte wettelijke basis nodig voor kwijschelding van de ALO-kop. In het geval van terugvordering worden statushouders, net als andere burgers van wie de toeslag wordt teruggevorderd, behandeld volgens het huidige wettelijk kader. Dit betekent dat de statushouders een terugvordering wordt opgelegd met de mogelijkheid van een betalingsregeling op basis van betaalcapaciteit. Gelet op de geringe betaalcapaciteit van een deel van de statushouders zal dit naar verwachting in een (groot) deel van de gevallen leiden tot "invordering niet langer bemoeilijken". Statushouders met voldoende betaalcapaciteit moeten wel (deels) terug betalen.

Advies 2: De beslissing tot het al dan niet terugvorderen bij bestaande gevallen tot het moment dat een structurele oplossing is gerealiseerd, vraagt met name een politieke afweging. Op dit punt lopen de ambtelijke adviezen uiteen.

3. Communicatie met maatschappelijke organisaties

De problematiek staat in de belangstelling van uiteenlopende maatschappelijke organisaties (Vluchtelingenwerk, COA, VNG, Ombudsman). Met enige regelmaat informeren zij bij B/T en departementen naar een oplossing.

Advies 3: Er mee in stemmen dat wij ambtelijk gezamenlijk actief communiceren met maatschappelijke organisaties (Nationale

² Als de betrokkene bij B/T bekend is met een andere toeslag wordt het kindgebonden budget (inclusief de ALO-kop) automatisch toegekend. In andere gevallen dient het kindgebonden budget aangevraagd te worden. In dat geval kunnen zij het niet op juiste wijze een aanvraag doen omdat zij geen BSN voor de partner kunnen krijgen.

Ombudsman, Vluchtelingenwerk) als definitieve politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Wellicht dat nog politieke sondering met coalitiepartijen wenselijk is.

**Directie Stelsel en
Volksverzekeringen**
Taakveld Volksverzekeringen,
WKB en andere SVB
regelingen

Datum

Onze referentie
2018-0000064284

4 Bijlage

- Sinds 1 januari 2015 is met de Wet hervorming kindregelingen de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget geïntroduceerd. De alleenstaande ouderkop bedraagt in 2018 circa €3000 per jaar. Hiervoor komen ouders zonder toeslagpartner in aanmerking.
- Ouders die (met een toeslag) bekend zijn bij B/T krijgen automatisch kindgebonden budget. Als er geen toeslagpartner voor de ontvanger van het kindgebonden budget geregistreerd staat wordt ook de alleenstaande ouderkop automatisch door de B/T toegekend.
- Partners van statushouders die zijn achtergebleven in onveilig gebied kunnen niet aan B/T worden doorgegeven omdat zij niet kunnen beschikken over een burgerservicenummer. Deze partners zijn wel bekend bij gemeenten als dat door de in Nederland verblijvende partner is gemeld (bijvoorbeeld ten behoeve van gezinshereniging).
- Zodra de gehuwde partner na reist en bekend wordt bij B/T voorafgaand aan de definitieve vaststelling van de ALO-kop, wordt de alleenstaande ouderkop teruggevorderd, omdat er al die tijd een toeslagpartner is geweest (die niet bij B/T gemeld kon worden). Reist de partner na nadat de toeslag definitief is vastgesteld dan vindt in principe geen herziening meer plaats.
- Zonder dat dit betrokkene te verwijten is, worden statushouders na gezinshereniging geconfronteerd met een terugvordering. Deze terugvordering bedraagt gemiddeld € 3000 per jaar. Het feitelijk te betalen bedrag is afhankelijk van de betaalcapaciteit van betrokken statushouders en kan dus lager zijn.
- Vluchtelingenwerk Nederland heeft een inventarisatie gehouden en constateert een toename van de problemen. Volgens schatting van Vluchtelingenwerk hadden medio 2017 zo'n 1200 statushouders problemen.
- De B/T houdt daarnaast de definitieve vaststelling van het kindgebonden budget over 2016 van 60.000 ouders aan om te voorkomen dat het aantal terugvorderingen verder stijgt. Dit is in overleg met Fin en SZW besloten mede omdat destijds een aanpassing van wetgeving werd overwogen.
- Zowel de maatschappelijke effecten (onzekerheid en mogelijk problematische schuldsituaties) als uitvoeringstechnische aspecten (B/T heeft het definitief toekennen over 2016 voor een groep van 60.000 toeslagontvangers uitgesteld voor de zomer start B/T met het definitief toekennen over 2017) maken dat besluitvorming urgent is.

**Directie Stelsel en
Volksverzekeringen**
Taakveld Volksverzekeringen,
WKB en andere SVB
regelingen

Datum

Onze referentie
2018-0000064284

Parafenoverzicht

Werkmap

Onderwerp: DGB 51663 Voorbereiding BWO (2e notitie) 4 april ALO-kop
Nummer: 2018-0000006640
Algemeen taakverzoek: PODG: op verzoek van steller spoedheidshalve paraferen. Is aanvullende informatie ter voorbereiding op BWO over ALO-kop. Wordt nog ter info aan Bedrijf/Financieel gestuurd. LK 3/4

Document: Alleenstaande ouderkop: aanvullende informatie m.b.t. voorbereiding op overleg met stas SZW (2018-0000051663)

Naam	Datum en Tijd	Inbox
Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT)	03-04-2018, 15:08	DGBEL Paraferen
Bruinsma, SWFH (Erik) (MT)	03-04-2018, 14:57	DGBEL/Uitvoeringsbeleid Paraferen