

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

2922

Vragen van de leden **Leijten** en **Jasper van Dijk** (beiden SP) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën over *het ongevraagd uitkeren van een te hoog kindgebonden budget* (ingezonden 1 maart 2021).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Huffelen** (Financiën – Toeslagen en Douane) en Minister **Koolmees** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 26 mei 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 2120.

Vraag 1

Wat is uw reactie op het bericht dat arbeidsmigranten al jaren ongevraagd en buiten hun schuld om teveel kindgebonden budget krijgen uitgekeerd door de Belastingdienst?¹

Antwoord 1

Wij streven ernaar iedere toeslaggerechtigde de toeslag toe te kennen waar hij/zij recht op heeft. Wanneer dit onverhoopt niet goed gaat, of wanneer burgers met (hoge) terugvorderingen geconfronteerd worden, betreuren we dat. Graag zetten wij hieronder uiteen hoe het proces rond toekennen van het kindgebondenbudget (kgb) werkt en hoe dit bij arbeidsmigranten in het bijzonder kan uitpakken. Dit geeft op veel van de onderstaande vragen antwoord. Wij verwijzen daarom bij andere antwoorden regelmatig naar dit antwoord.

Uitgangspunt toeslagenstelsel

Jaarlijks hebben circa 1 miljoen huishoudens recht op kgb. Deze toeslag is bedoeld voor mensen met een laag- of middeninkomen en (jonge) kinderen. Dit is vaak een doelgroep waarbij het toeslagenstelsel niet altijd aansluit bij het doenvermogen van de burger.

Voor de vaststelling en toekenning van het kgb gebruikt de Belastingdienst/Toeslagen gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) waarbij alleen die gegevens verwerkt kunnen worden die gekoppeld zijn aan een BSN. Het gebruik van het BSN houdt verband met de geautomatiseerde systemen van

¹ RTL Nieuws, 27 februari 2021, Belastingdienst weer in de fout: veel te veel toeslag voor arbeidsmigranten (<https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5215947/belastingdienst-toeslagen-kindgebonden-budget-arbeidsmigranten>)

de Belastingdienst/Toeslagen en is voor wat betreft de aanvrager van een toeslag vastgelegd in artikel 1b van het Uitvoeringsbesluit Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Daarnaast worden gegevens uit de aanvraag van de belanghebbende zelf gebruikt. Voor specifiek het kgb geldt dat wanneer burgers al een andere toeslag ontvangen (vaak zorgtoeslag) en er wordt kinderbijslag ontvangen, er volgens de wet tevens een aanvraag voor kgb is gedaan. De Belastingdienst/Toeslagen kent daarop kgb toe op basis van gegevens gebruikt bij de vaststelling van de andere toeslag. Deze automatische toekenning is in wetgeving opgenomen om burgers zo goed mogelijk van dienst te zijn.

Het automatisch toekennen en het «voorinvullen» van deze gegevens maakt het voor burgers eenvoudiger om een toeslag aan te vragen en helpt veel fouten bij de aanvraag te voorkomen. Keerzijde van deze werkwijze is dat onvolledige gegevens uit een eerdere aanvraag doorwerken in de aanvraag kgb. Ook is het niet mogelijk om de authentieke gegevens (afkomstig uit de BRP) in de aanvraag aan te vullen of te wijzigen en is de verwerking van gegevens zonder BSN van aanvrager en/of toeslagpartner niet mogelijk.

Vaststellen toeslag

Het algemene proces werkt zodanig dat als de gegevens uit de BRP en uit de (eerdere) aanvraag juist en volledig zijn, en er wordt voldaan aan de overige voorwaarden, de toeslag op de juiste wijze wordt toegekend. Dit betekent dat als de Belastingdienst/Toeslagen een toeslagpartner kan vaststellen het kgb zonder verhoging voor alleenstaande ouders (de alleenstaande ouderkop, hierna: alo-kop) wordt toegekend. Als er geen toeslagpartner kan worden vastgesteld, wordt kgb inclusief de alo-kop toegekend.² De alo-kop bedraagt voor 2021 maximaal € 3.242,- per jaar.

Voor de vaststelling van het toeslagpartnerschap worden adresgegevens en gegevens over een eventueel huwelijk of geregistreerd partnerschap en ouder-kindrelaties uit de BRP gebruikt. Voor situaties waarin beide partners in Nederland wonen (als inwoner in de BRP staan met een Nederlands adres en BSN), kan het toeslagpartnerschap met deze gegevens vrijwel altijd worden vastgesteld.

Wanneer sprake is van een mogelijke partner in het buitenland is een juiste vaststelling en toekenning van het kgb complex en niet altijd goed mogelijk. De BRP (met gegevens over inwoners van Nederland en anderen met een relatie met de Nederlandse overheid, zogenaamde niet-ingezetenen) bevat namelijk niet alle benodigde gegevens om in alle gevallen vast te kunnen stellen of iemand een toeslagpartner in het buitenland heeft:

- Gegevens over een partner anders dan een partner bij huwelijk of geregistreerd partnerschap worden nooit geregistreerd in de BRP;
- Van niet-ingezetenen (waaronder tijdelijk in Nederland verblijvende arbeidsmigranten) worden geen gegevens over huwelijk/geregistreerd partnerschap geregistreerd;
- Arbeidsmigranten blijven vaak te lang als niet-ingezetene geregistreerd staan (terwijl zij feitelijk verblijf in Nederland houden). Dan worden er dus ook geen gegevens over huwelijk/geregistreerd partnerschap geregistreerd;
- Bij inschrijving als ingezetene (bij langer verblijf in Nederland) wordt de partner als deze in het buitenland woont niet zelf ingeschreven, maar worden de gegevens op de persoonslijst van de geregistreerde opgenomen (een BSN is daarvoor niet noodzakelijk). Ook komt het vaak voor dat niet alle gegevens over een eventuele partner worden geregistreerd (bijvoorbeeld door ontbreken juiste brondocumenten);
- Specifiek voor statushouders met een partner in het buitenland is het vaak niet mogelijk dat de partner zich (als niet-ingezetene) laat registreren. Dit omdat relevante gegevens bijvoorbeeld verloren zijn gegaan of niet kunnen worden geverifieerd.

² Op basis van de Europese Coördinatieverordeningen wordt door middel van prioriteitsregels bepaald welk land de gezinsbijslag als eerste uitbetaalt. Dit betekent dat als Nederland voorgaat, het recht op een gezinstoeslag, zoals het kindgebonden budget incl. alo-kop volledig wordt uitbetaald. Indien een ander land voorgaat, vindt anticumulatie plaats.

Oplossingen en maatregelen

Het (financiële) belang van het beschikken over de juiste partnergegevens is met de invoering van de alo-kop in 2015 sterk toegenomen. In toenemende mate werd duidelijk dat de vaststelling van kgb in situaties met een buitenlandcomponent niet altijd goed mogelijk is. Vanaf dat moment is gezocht naar oplossingen en zijn maatregelen genomen om het toeslagpartnerschap beter te kunnen vaststellen om daarmee onterechte toekenning van een Alo-kop te voorkomen.

Uitbreiden RNI

Bij de inwerkingtreding van de Wet BRP (als opvolger van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, waarbij de BRP werd uitgebreid met het registreren van gegevens van niet-ingezetenen, bekend als RNI) is bezien of het registeren van de verwantschapsgegevens voor niet-ingezetenen in de BRP tot de mogelijkheden behoorde. Het toenmalige kabinet heeft daar echter niet toe besloten. Dit omdat er onvoldoende zekerheid was dat deze gegevens op een acceptabel niveau van actualiteit en juistheid gehouden zouden kunnen worden.

Verwantschapsquery SVB

In reactie daarop is in 2015 een tijdelijke oplossing, de zogenaamde verwantschapsquery, ontwikkeld. Met behulp van deze query biedt de SVB de Belastingdienst/Toeslagen signalen over (buitenlandse) partnergegevens waarover de SVB beschikt op grond van haar taak om de samenloop met buitenlandse gezinsbijslagen vast te stellen.³ Voor deze taak is o.a. de aanwezigheid van een (werkende) partner in het thuisland relevant. Via zusterorganisaties in het buitenland laat de SVB buitenlandse registraties van persoonsgegevens en partnergegevens verifiëren die nodig zijn voor de beoordeling van het recht op kinderbijslag. Op basis van deze gegevens kan de Belastingdienst/Toeslagen in een aantal gevallen alsnog een toeslagpartner (in het buitenland) in de eigen systemen registreren. Deze informatie-uitwisseling tussen de SVB en de Belastingdienst/Toeslagen is daarmee behulpzaam maar is niet sluitend en biedt geen structurele oplossing:

- De gegevens uit de verwantschapsquery zijn niet altijd van voldoende kwaliteit om als hard gegeven voor de vaststelling van het kgb te beschouwen. Gegevens over de duur van de verwantschap die nodig zijn voor de vaststelling van het kgb maken geen onderdeel uit van de informatie-uitwisseling;
- De SVB registreert de (voor de uitvoering van de kinderbijslag) (partner)gegevens op het moment dat kinderbijslag wordt aangevraagd, maar houdt deze gegevens alleen actueel voor zover deze nodig zijn voor de uitvoering van de Algemene Kinderbijslagwet;
- De partnerdefinities in de sociale zekerheid wijken af van die in de toeslagenwetgeving waardoor de registratie van een partner bij de SVB niet automatisch betekent dat er sprake is van een toeslagpartner voor het kgb.

Alo-kop stopknop

Specifiek voor statushouders met een partner in het buitenland is het mogelijk gemaakt dat zij op verzoek kunnen afzien van de Alo-kop. De reden hiervoor is dat vluchtelingen als gevolg van hun situatie vaak niet meer beschikken over (een betrouwbare kopie van) de relevante documentatie. Het is daarom niet (altijd) mogelijk aan hun partner een BSN toe te kennen dat de Belastingdienst/Toeslagen nodig heeft om een partner te kunnen registreren. De Belastingdienst/Toeslagen heeft daarvoor een samenwerkingsconvenant met VluchtelingenWerk Nederland, die deze verzoeken namens vluchtelingen kan indienen.

³ In de Europese coördinatieverordening is bepaald dat als voor een kind in twee verschillende lidstaten recht bestaat op een gezinsbijslag, er door middel van prioriteitsregels bepaald wordt welke lidstaat de gezinsbijslag als eerste uitbetaalt. Het andere land vult aan tot de hoogte waarop een ouder recht heeft in dat land (anticumulatie). Zo lopen burgers geen rechten mis, maar krijgen ze ook niet dubbel.

Aanleveren partnergegevens bij de Belastingdienst/Toeslagen

Sinds maart 2021 kunnen toeslaggerechtigden met een partner in het buitenland de partnergegevens bij de Belastingdienst/Toeslagen aanleveren middels een formulier op de site. Daarbij worden gegevens (een huwelijksakte, een partnerschapsakte of een door een notaris opgemaakt samenlevingscontract) uitgevraagd waarmee de Belastingdienst/Toeslagen de toeslagpartner kan vaststellen en registreren in de eigen systemen. De Belastingdienst/Toeslagen kan ervoor kiezen de partner vervolgens als niet-ingezetene te laten registreren in de BRP.⁴ De partner verkrijgt daarmee een BSN dat noodzakelijk is voor de verwerking van de partnergegevens in de systemen van de Belastingdienst/Toeslagen. De vindbaarheid en de toelichting bij het formulier zijn recent op de site van de Belastingdienst/Toeslagen verbeterd.

Verdere verbeteringen

Naar aanleiding van de Beleidsdoorlichting Tegemoetkoming Ouders⁵ is het proces van verrekening van de buitenlandse bijlagen en het controleren van (partner)-

gegevens in het buitenland met het oog op vereenvoudiging en verbetering onderzocht. De Belastingdienst/Toeslagen, SVB en onze beide departementen hebben op basis daarvan verschillende oplossingsrichtingen geformuleerd. Het voornemen was om voor de zomer van 2020 de oplossingsrichtingen uitgewerkt te hebben en mogelijke eerste verbetervoorstellen te kunnen doen. Als gevolg van de Coronacrisis en de herstelactie van het kgb⁶ is dit niet gelukt. Wij verwachten dit jaar met de uitwerkingen en eventuele voorstellen tot verbetering te komen.

Naast verbetering van het uitvoeringsproces zet het kabinet in op een verbetering van de registratie in de BRP van niet-ingezetenen, waaronder arbeidsmigranten. In het kader van de Ontwikkelagenda BRP vindt een aantal acties plaats om de registratie van niet-ingezetenen in de BRP te verbeteren:

- Er vindt onderzoek plaats naar de mogelijkheden tot uitbreiding van de gegevens die worden bijgehouden in de BRP over niet-ingezetenen (huwelijk, kinderen en overlijden).⁷ Hiermee zou een bijdrage kunnen worden geleverd aan het kunnen bepalen van de aanwezigheid van een toeslagpartner.
- Er wordt gewerkt aan het verbeteren van de registratie van arbeidsmigranten, mede naar aanleiding van de adviezen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.⁸
- De site WorkinNL.nl is online gegaan waarop arbeidsmigranten in hun eigen taal informatie vinden over werken, wonen, vervoer en zorg in Nederland. Voor de zomer wordt specifieke informatie over het aanvragen van Toeslagen aan de site toegevoegd. Daarbij zal worden gewezen op het belang van het aanleveren van de partnergegevens aan de Belastingdienst/Toeslagen en een juiste en volledige registratie in het BRP ten behoeve van het aanvragen van toeslagen.

Vraag 2

Hoe is het mogelijk dat de Belastingdienst in zoveel gevallen de juiste informatie ontvangt van aanvragers van toeslagen en toch de verkeerde berekeningen maakt en er bijvoorbeeld vanuit gaat dat iemand geen partner heeft?

Antwoord 2

Zoals uiteengezet in het antwoord op vraag 1 beschikt de Belastingdienst/Toeslagen niet in alle situaties over de juiste informatie om een toeslagpartner vast te stellen.

⁴ De Belastingdienst/Toeslagen is sinds 2014 Aangewezen Bestuursorgaan (ABO) voor de RNI en bevoegd om niet-ingezetene te laten registreren in de BRP. Kamerstuk 33 219, nr. 2

⁵ Kamerstuk 30 982, nr. 46

⁶ Kamerstuk 35 010, nr. 6

⁷ Kamerstuk 27 859, nr. 146

⁸ Kamerstuk 29 861, nr. 55

Vraag 3

Hoeveel gevallen van arbeidsmigranten die ongevraagd deze toeslagen krijgen zijn bij u bekend? Kunt u bevestigen dat het fout gaat in 50 procent van de gevallen?

Antwoord 3

Het is niet bekend in hoeveel gevallen er door de Belastingdienst/Toeslagen onterecht wordt uitgegaan dat geen sprake is van een toeslagpartner. Wel is bekend dat in totaal aan circa 5.000 alleenstaande ouders waarvan het kind niet in Nederland woont kgb wordt toegekend. Hierbij gaat het niet uitsluitend om arbeidsmigranten, maar bijvoorbeeld ook om grensarbeiders.

Vraag 4

In hoeveel van deze gevallen krijgen deze mensen te maken met hoge terugvorderingen zoals het beschreven geval waar de partner zich ook in Nederland vestigt en direct geconfronteerd wordt met een terug te betalen bedrag? Hoe is het mogelijk dat de Belastingdienst pas handelt bij deze vestiging van de partner, soms jaren na dato?

Antwoord 4

Dit is niet bekend. De Belastingdienst/Toeslagen kan de toeslagpartner vaststellen als de relevante partnergegevens (op de juiste wijze) bekend zijn. Als dit later is dan het moment van de aanvraag, bijvoorbeeld wanneer de partner zich in Nederland vestigt en registreert in de BRP, wordt voor Belastingdienst/Toeslagen het partnerschap op dat moment bekend en is het mogelijk toeslagpartnerschap vast te stellen. Hierdoor kunnen terugvorderingen ontstaan. Wij verwijzen u ook naar het antwoord op vraag 1.

Vraag 5

Hoeveel mensen zijn als gevolg van de terugvordering van duizenden of tienduizenden euro's onterecht uitgekeerd, maar door de Belastingdienst verkeerd berekend kindgebonden budget in de schulden gekomen? Erkent u dat arbeidsmigranten en vluchtelingen zich in vele gevallen in de slechtst denkbare sociaaleconomische positie verkeren waardoor zij buitengewoon hard getroffen worden door deze zaak?

Antwoord 5

Het is mij niet bekend hoeveel arbeidsmigranten in de schulden zijn gekomen door terugvorderingen. Wij streven ernaar zo zorgvuldig mogelijk te werk te gaan en terugvorderingen te voorkomen. Dit geldt zeker ook voor vluchtelingen en arbeidsmigranten die zich vaak in een (financieel) kwetsbare situatie bevinden. Om terugvorderingen te voorkomen, zijn maatregelen zoals in antwoord op vraag 1 genomen. Dit neemt niet weg dat bij het (tijdelijk) niet volledig zijn van gegevens terugvorderingen kunnen ontstaan. Burgers die wel te maken krijgen met terugvorderen hebben 24 maanden om het onterecht ontvangen bedrag terug te betalen. Mochten ze dat niet kunnen dan kunnen ze een betalingsregeling op maat krijgen. Zoals ook in de kabinetsreactie op de POK aangekondigd houden we ook de invorderingsstrategie van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen tegen het licht, in het bijzonder voor mensen die langdurig te maken hebben met hoge schulden.⁹ We kijken daarbij zowel naar regelgeving als naar verbeteringen in de uitvoering. De Invorderingswet gaan we herijken om ervoor te zorgen dat er voldoende ruimte is om rekening te houden met omstandigheden van mensen. We zullen in ieder geval kijken naar de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling en willen een hardheidsclause toevoegen. We maken een gestructureerde inventarisatie van gevallen waarin de invorderingsmaatregelen van de Belastingdienst of de Dienst Toeslagen onredelijk streng uitpakken.

Vraag 6

Waarom duurt het een half jaar voordat deze situatie rechtgezet kan worden? Is het systeem van toeslagen zo vastgeroest dat individueel contact geen enkel effect meer heeft op de uitvoering?

⁹ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

Antwoord 6

Wanneer een toeslaggerechtigde contact opneemt met de Belastingdienst/Toeslagen wordt hij zo goed mogelijk geholpen om de registratie van de partnergegevens in de systemen van de Belastingdienst/Toeslagen en de registratie van de partner in de BRP mogelijk te maken. Dat kan echter alleen wanneer de toeslaggerechtigde en zijn/haar partner beschikt over (een kopie van) de relevante documentatie. Dit kan daarom niet uitsluitend over de telefoon. Wij verwijzen u ook naar het antwoord op vraag 1 waar toegelicht wordt dat de Belastingdienst personen kan laten registreren in BRP.

Vraag 7

Waarom is dit al sinds in ieder geval 2018 bekend en nooit gemeld aan de Kamer? Sinds wanneer doen deze problemen zich voor?

Antwoord 7

Vanaf de invoering van de alo-kop in 2015 is de complexiteit van het proces van verrekening van de buitenlandse bijlagen en het controleren van (partner)gegevens in het buitenland bekend. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de:

- beantwoording van de vragen bij de begroting SZW 2017 op 24 november 2016;
- brief Kabinetsreactie beleidsdoorlichting artikel 10 Tegemoetkoming ouders en evaluatie Wet hervorming kindregelingen, inclusief het onderzoek van de Beleidsonderszoekers. (Kamerstukken II, 2018–2019, 30 982, nr. 46);
- brief Vervolg activiteiten beleidsdoorlichting artikel 10 tegemoetkoming ouders (Kamerstukken II, 2019–2020, 30 982, nr. 52);
- brief *Fraudefenomenen in de sociale zekerheid* (Kamerstukken II, 2019–2020, 17 050, nr. 578);
- brief *Voortgang herstelactie kindgebonden budget* (Kamerstukken II, 2019–2020, 35 010, nr. 25);
- brief *Voortgang hersteloperatie kindgebonden budget*, inclusief de uitvoeringstoetsen SVB en Toeslagen (Kamerstukken II, 2020–201, 31 066, nr. 785).

Vraag 8

Is de Belastingdienst, getuige deze uiterst gebrekkige uitvoering, de juiste organisatie voor de uitvoering van het kindgebonden budget?

Antwoord 8

Het kgb maakt onderdeel uit van het toeslagenstelsel. Het kabinet heeft geconcludeerd dat het huidige toeslagenstelsel problemen kent.¹⁰ De uitvoering van het kgb waarbij internationale aspecten aan de orde zijn, laat zien dat dit onderdeel van het stelsel veel van burgers en de Belastingdienst/Toeslagen vraagt. Het kan leiden tot onzekerheid over terugvorderingen en nabetalings. In het rapport Alternatieven voor het toeslagenstelsel¹¹ zijn scenario's geschetst om het stelsel te hervormen. Belangrijk doel van een alternatief stelsel is dat het beter uitvoerbaar wordt. Het is aan een volgend kabinet om een keuze te maken om het stelsel te hervormen.

Vraag 9

Bent u bereid in kaart te brengen welke schade deze mensen hebben opgelopen en deze recht te zetten?

Antwoord 9

Als arbeidsmigranten geconfronteerd worden met hoge terugvorderingen wanneer partnergegevens bekend worden, kan dat erg ingrijpend zijn, zeker als zij zich in een kwetsbare (financiële) situatie bevinden. Dat betreuren wij. Helaas is dit de uitkomst van een toeslagenstelsel met voorschotten, sterke inkomensafhankelijkheid en veel complexe grondslagen in combinatie met een automatische verwerking van gegevens die sterk afhankelijkheid zijn van een volledige en juiste registratie van partnergegevens die niet makkelijk voor

¹⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 760

¹¹ Kamerstuk 31 066, V

handen zijn. Alles is erop gericht om, binnen de beperkingen van het stelsel, te voorkomen dat burgers geconfronteerd worden met hoge terugvorderingen. Burgers die hier wel mee te maken krijgen, hebben 24 maanden om het onterecht ontvangen bedrag terug te betalen. Mochten ze dat niet kunnen dan kunnen ze een betalingsregeling op maat krijgen. Zie ook ons antwoord op vraag 1.