



HEDEN
TER BESPREKING

Aan
staatssecretaris

29
11

graag even
voorbespelen
(indien mogelijk)

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen



Datum

27 november 2017

Notienummer

2017-0000226183

Auteur



Van

Directeur
Belastingdienst/Toeslagen
adjunct-directeur
Uitvoeringsbeleid

notitie

Bilateraal gesprek met Stas SZW 1 december a.s. inzake
alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget

Aanleiding

- Binnen het kindgebonden budget (een van de vier toeslagen die door de Belastingdienst wordt uitgevoerd) speelt de problematiek rond het verstrekken van de alleenstaande ouderkop (ALO-kop, extra toeslag voor alleenstaande ouders, € 3000 per jaar) aan statushouders met een na reizende echtgenoot.
- Hoewel de statushouders hebben aangegeven dat zij een echtgenoot hebben ontvangen zij deze ALO-kop automatisch bij wijze van voorschot, omdat in de meeste gevallen van hun in het buitenland achtergebleven echtgenoot geen BSN beschikbaar is. Als de echtgenoot eenmaal in Nederland arriveert en een BSN toegewezen krijgt wordt alsnog vastgesteld dat er geen recht bestaat op de ALO-kop. Deze moet dan teruggevorderd worden door de Belastingdienst. Op dit moment zijn er ca. 1200 van dergelijke terugvorderingen die al langere tijd aangehouden worden in afwachting van nadere besluitvorming hoe hiermee om te gaan.
- Op 1 december (en marge lunch MR) spreekt u met de beleidsverantwoordelijk stas SZW voor de Wet op het kindgebonden budget (kgb) over deze problematiek.
- Uw voorganger en de voormalige minister van SZW hebben, vanwege de demissionaire status van het kabinet, besloten om besluitvorming over te laten aan het nieuwe kabinet.

Kern

- Doel van het gesprek met stas SZW is een open verkenning van opties.
 - Optie 1: Uitbreiding van de groep rechthebbenden op de ALO-kop (wetsaanpassing)** met situaties waarin de huwelijkspartner niet op het BRP adres staat ingeschreven en in alle redelijkheid niet kan worden verwacht dat die partner bijdraagt in de kosten voor kinderen¹. Hierdoor krijgen niet alleen de statushouders, maar ook andere groepen recht op de ALO-kop; deze optie heeft daarom aanzienlijke budgettaire gevolgen. De wetsaanpassing biedt de mogelijkheid om vooruitlopend hierop een beleidsbesluit te treffen waarin afgezien wordt van het terugvorderen in de 1200 gevallen die er nu al zijn.
 - Optie 2: Aanpassen van de systemen bij de Belastingdienst, waardoor de ALO-kop niet meer automatisch toegekend wordt.**

¹ Het redelijkerwijs niet kunnen bijdragen in de kosten van kinderen wordt geconcretiseerd naar dat de partner minder verdient dan €4895 per jaar; dit bedrag wordt nu ook gehanteerd bij de kinderbijslag. Dit omwille van de uitvoerbaarheid.

- Dit voorkomt toekomstige terugvorderingen. Deze optie vergt ingrijpende wijzigingen in het van het toeslagensysteem. Het gehele toeslagensysteem en de processen gaan namelijk uit van het voorhanden zijn van dit gegeven voor alle betrokkenen. Door de toename van complexiteit en het ontbreken van gegevens van de partner kan deze oplossing leiden tot (onvoorziene) problemen in de uitvoering. Dit is een kostbaar proces. Precieze bedragen zijn op dit moment nog niet bekend. Indien dat wel het geval is, is een voorwaarde voor de keuze van deze optie dat de kosten voor rekening van SZW komen.
- Optie 3 (nieuw bespreekpunt): In het Regeerakkoord wordt een simpeler en activerend systeem van voorzieningen voor statushouders als richting aangegeven. Hierbij ligt de nadruk op een begeleide toegang tot de verzorgingsstaat: gemeenten innen de zorgtoeslag, huurtoeslag en bijstand gedurende de eerste twee jaar en de nieuwkomer ontvangt deze voorzieningen en begeleiding in natura met leefgeld. Dit kan toekomstig een structurele oplossing bieden voor de problematiek m.b.t. de ALO-kop; ambtelijk verdient dit nog nadere uitwerking. Deze verkenning zal nog de nodige tijd gaan vergen en biedt geen oplossing voor de korte termijn.

Advies

- Aangeven dat:
 - er een gezamenlijk belang is om de problematiek in de uitvoering met betrekking tot de ALO-kop voor statushouders voor de toekomst, maar ook ivm de afhandeling van nog aangehouden Alokop-posten uit 2016 op korte termijn opgelost moet worden (zie onderdeel "Niet terugvorderen van openstaande bedragen verstrekte ALO-kop aan statushouders", pagina 4/5);
 - optie 1 zeer vergaand (forse uitbreiding naar andere groepen, zoals bijvoorbeeld ouders met een partner die gedetineerd is of buitenlandse arbeidsmigranten, materiële aanpassing partnerbegrip en hoge programmakosten) is, gelet op het beperkte aantal statushouders. Stas SZW heeft in een vooroverleg met ambtelijk SZW aan hen gevraagd of er juridische mogelijkheden zijn de reikwijdte van de aanpassing zoveel mogelijk te beperken tot statushouders zonder het discriminatiebeginsel geweld aan te doen. U kunt stas SZW vragen naar de uitkomst daarvan; Deze optie heeft ook de nodige nadelen, ook vanuit perspectief van de Rijksbegroting; deze nadelen nemen af naarmate de aanpassing meer tot de statushouder beperkt kan worden. De uitvoeringskosten van deze optie zijn niet bekend.
 - optie 1 uitvoerbaar is voor de Belastingdienst mits er een positieve fraudetoets heeft plaatsgevonden (Toeslagen gaat hiermee aan de slag) en in de uitvoering met eenvoudige, objectieve en controleerbare criteria gewerkt kan worden. Een uitvoeringstoets bij de uitwerking van dit voorstel is daarvoor noodzakelijk;
 - indien gekozen zou worden voor optie 1, de dekking voor de programmakosten (€ 30 mln, waarvan € 10 mln voor de statushouders en €20 mln voor de uitbreiding naar andere groepen) door SZW moet worden geleverd; de kosten zijn lager indien de uitbreiding naar andere groepen beperkter is dan nu.
 - het geëigende moment voor definitieve besluitvorming (de voorjaarsbesluitvorming) is, zeker als optie 1 de voorkeur heeft, gelet op budgettaire en beleidsmatige gevolgen en politieke gevoeligheid van genoemde dekkingsvoorstellen;
 - optie 2 betekent een ingrijpende aanpassing van de systemen bij de Belastingdienst en is foutgevoelig. De uitvoeringskosten kunnen hoog uitvallen, maar deze zijn nog niet in kaart gebracht.
 - optie 3 (verkenning uit RA) zal nog de nodige tijd vergen en biedt geen oplossing voor de korte termijn; mogelijk wel voor de langere termijn.

Toelichting

Wat is de ALO-kop?

- Alleenstaande ouders (dat wil zeggen ouders zonder partner) met recht op kindgebonden budget hebben recht op een verhoging van het kgb, de ALO-kop. Sinds december 2014 betaalt de Belastingdienst/Toeslagen, naast de huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag het kgb uit.

Het probleem dat nu opgelost dient te worden.

- Het probleem dat nu voorligt ontstaat doordat een in het buitenland verblijvende huwelijkspartner van de statushouder geen BSN heeft en daardoor niet kan worden opgenomen in het systeem van de Belastingdienst, de statushouder door de systemen binnen de Belastingdienst als alleenstaand aangemerkt. Hij ontvangt automatisch de de ALO-kop, ook al heeft hij aangegeven een partner in het buitenland te hebben.
- Zodra de partner nareist, wordt de alleenstaande ouderkop teruggevorderd, omdat er al die tijd formeel wel een toeslagpartner is geweest. Statushouders worden daardoor na deze gezinshereniging geconfronteerd met een terugvordering van € 3000 per jaar. Het betreft een kwetsbare groep burgers met beperkte financiële middelen.
- De urgentie voor een oplossing is toegenomen. Volgens schatting van Vluchtelingenwerk hebben ongeveer 1200 statushouders nu met terugvorderingen te maken. Daarnaast is er een onbekend aantal statushouders dat bezwaar heeft aangetekend en voor wie de terugvordering vooralsnog wordt aangehouden door de Belastingdienst.

Optie 1

- Optie 1 (voorstel SZW) betreft een uitbreiding van de groep rechthebbenden op de ALO-kop voor die situaties waarin de huwelijkspartner niet op het BRP adres staat ingeschreven en in alle redelijkheid niet kan worden verwacht dat die partner bijdraagt in de kosten voor kinderen². De groep die recht krijgt op de ALO-kop wordt daardoor groter. Zie hierna.
- Als gevolg van optie 1 ontvangt de statushouder een ALO-kop, ook als zijn huwelijkse partner in het buitenland woont.
- Voor de groep personen uit niet EU-landen maar wel veilige landen zal voor inkomensgegevens samenwerking met de SVB worden gezocht.
- Op basis van een rechtsvermoeden kan gesteld worden dat 'niet kunnen bijdragen' per definitie aan de orde is wanneer de partner zich nog in onveilig gebied bevindt³. Door wie gecontroleerd moet worden waar een partner zich bevindt moet nog worden uitgewerkt. Dit kan niet de Belastingdienst zijn.
- Voor deze oplossing is een wetwijziging nodig van de Wet op het kindgebonden budget (doorlooptijd ongeveer 20 maanden).
- Het voorstel is uitvoerbaar door Belastingdienst. De exacte consequenties van deze oplossing moeten blijken uit de impactanalyse.
- In 2011 is bewust omwille van de uitvoering gekozen voor een formeel en objectief partnerbegrip. In de uitwerking van optie 1 is het voor de Belastingdienst van groot belang dat er voor de nieuwe groepen objectieve criteria kunnen worden gebruikt (niet-

² Het redelijkerwijs niet kunnen bijdragen in de kosten van kinderen wordt geconcretiseerd naar dat de partner minder verdient dan €4895 per jaar; dit bedrag wordt nu ook gehanteerd bij de kinderbijslag. Dit omwille van de uitvoerbaarheid.

³ Of een land een onveilig land is, zal niet door Belastingdienst/Toeslagen zelf worden bepaald.

inschrijving BRP, inkomensgrenzen). Vooral bij partners in het buitenland zal de handhaving lastig kunnen zijn.

- Het voorstel brengt handhavingrisico's met zich mee: het wordt aantrekkelijk voor gehuwden om zich op twee verschillende adressen in te schrijven om de alleenstaande ouderkop te kunnen ontvangen.
- Afhankelijk van de argumentatie en vormgeving van de uitbreiding zullen er juridische (gelijkheidsbeginsel) en beleidsmatige uitstralingseffecten zijn naar groepen die ook (bijna) aan de criteria voldoen. Optie 1 gaat daar ook van uit. Gedacht wordt aan bij voorbeeld partners in detentie, in verpleeghuizen en alleenstaanden met een chronisch zieke partner.
- De programmakosten voor deze oplossing zijn hoog en bedragen €30 miljoen, waarvan €10 miljoen extra uitgaven omdat statushouders recht krijgen op de alleenstaande ouderkop en € 20 miljoen extra uitgaven voor overige groepen (o.a. partner gevangenis, partner van arbeidsmigranten). SZW is verantwoordelijk voor het vinden van dekking.
- SZW denkt aan deze 3 dekkingsbronnen: 1) de alleenstaande ouderkop met € 10 per maand verlagen, 2) de vermogensgrens voor het kindgebonden budget verlagen of 3) de AKW eenmalig niet indexerend. SZW heeft de voorkeur voor 2: het verlagen van de vermogensgrens van het kindgebonden budget. Alle dekkingen hebben gevolgen voor Belastingdienst, maar zijn uitvoerbaar. Overigens achten wij alle drie de dekkingsbronnen politiek gevoelig; het verlagen van de vermogensgrens is dat zeker ook, mede gelet op de inzet op ondersteuning van gezinnen met kinderen uit het Regeerakkoord. De keuze voor optie 2 zou overigens niet in lijn zijn met het voornemen van harmonisatie van de vermogenstoetsen van de verschillende toeslagen omdat er dan een nieuw verschil ontstaat met de vermogenstoets voor de zorgtoeslag. Dit is alleen acceptabel als afgesproken zou worden om op termijn de grens van de vermogenstoetsen gelijk te trekken.

Optie 2

- Aanpassen van de systemen bij de Belastingdienst, waardoor de ALO-kop niet meer automatisch toegekend wordt. Deze optie:
 - a. kent bij Toeslagen een doorlooptijd van 6 kwartalen voor inwerkingtreding,
 - b. aanpassing van de systemen bij Toeslagen is kostbaar (precieze bedragen zijn nog niet berekend),
 - c. zal de complexiteit van het toeslagensysteem doen toenemen vanwege de disharmonisatie met andere vermogenstoetsen en
 - d. vergt een (structurele) gegevensuitwisseling met de IND. Direct nadat een asielaanvrager een verblijfsstatus heeft gekregen en dus statushouder is geworden dient dit door de IND gemeld te worden aan de Belastingdienst, zodat kan worden voorkomen dat de ALO-kop wordt toegekend. Als het signaal van de IND niet tijdig wordt ontvangen bestaat het risico dat er toch een ALO-kop wordt toegekend.
- De wetgever heeft met de invoering van de Awir expliciet aangegeven dat alle betrokkenen verplicht een BSN hebben. Het gehele toeslagensysteem en de processen gaan uit van het voorhanden zijn van dit gegeven voor alle betrokkenen. Het BSN is verworpen tot een deel van de structuur van het toeslagen systeem en proces. Het verwerken van betrokkenen zonder BSN behoort daarom systeemtechnisch niet tot de mogelijkheden. Het creëren van de vele noodzakelijke work-arounds geeft daarnaast hoge risico's. Dit bleek uit een quickscan die de Belastingdienst in 2016 heeft uitgevoerd.

Optie 3 (nieuw bespreekpunt)

- Een eenvoudiger en meer activerend systeem van voorzieningen voor statushouders, dat is benoemd in het Regeerakkoord, kan aanknopingspunten bieden om tegelijk de problematiek m.b.t. ALO-kop bij statushouders aan te pakken, maar dient nog wel verder onderzocht te worden. Het biedt geen directe oplossing voor de problematiek van de 1200 terugvorderingen die nu voorliggen. Doordat statushouders binnen dit nieuwe systeem voorzieningen, waaronder bijstand, in natura ontvangen via de gemeenten, zouden problemen zoals met de ALO-kop in de toekomst voorkomen kunnen worden.
- Met SZW is deze optie nog niet verkend. Volgens SZW zitten hier veel haken en ogen aan, maar dat is bij de andere opties ook het geval en dus zou geen reden zijn deze optie niet nader te bekijken. Echter een dergelijke verkenning zal de nodige tijd vragen, waarna nog besluitvorming dient plaats te vinden en is dus geen oplossing voor korte termijn.

Andere opties

- Naast de opties die voorliggen is ook onderzocht of de partner van de statushouder een tijdelijk BSN zou kunnen krijgen. Een tijdelijk BSN had het probleem van de ALO-kop kunnen beperken, wellicht helemaal kunnen voorkomen. SZW en Financiën hebben BZK met regelmaat gevraagd of en zo ja op welke wijze een tijdelijk BSN in specifieke gevallen gebruikt zou kunnen worden. BZK heeft te kennen gegeven dat het toekennen van een tijdelijk BSN een te groot frauderisico heeft. BZK heeft daar verder geen nadere onderbouwing aan gegeven.

Niet terugvorderen van openstaande bedragen verstrekte ALO-kop aan statushouders

- De Belastingdienst heeft de afgelopen maanden een grote hoeveelheid bezwaarschriften van statushouders ontvangen. Deze worden, in afwachting van een structurele oplossing, aangehouden. Daarnaast wordt een groep van 60.000 posten binnen het kindgebonden budget nu niet definitief toegekend (jaarlijks terugkerend bij de toeslagen), omdat in deze groep mogelijk ook statushouders zitten, die anders met terugvorderingen geconfronteerd worden. Dit alles verstoort de reguliere processen binnen de Belastingdienst.
- Om een ingebrekestelling door toeslaggerechtigden nu te voorkomen, zal de Belastingdienst/Toeslagen voor 1 januari aan al deze 60.000 personen een uitstelbrief voor de definitieve toekenning sturen onder het noemen van een redelijke termijn waarbinnen de toekenning zal plaatsvinden; dit wordt 31 mei 2018. De overschrijding van de nieuwe beslistermijn kan leiden tot een ingebrekestelling; de maximale hoogte van de dwangsom daarvoor bedraagt € 100,-.
- Het is verdedigbaar om de uitbetaalde bedragen ALO-kop kwijt te schelden, omdat de statushouder in deze te goeder trouw gehandeld heeft. Het bestaan van de huwelijkspartner (dus een toeslagpartner) is immers gemeld door de statushouder, maar de Belastingdienst kon en kan de betrokkene niet registeren. Dit is de statushouder niet aan te rekenen.
- Kwijtschelden (via een beleidsbesluit) is echter juridisch gezien alleen mogelijk als er een structurele oplossing van het probleem voorligt. Dit geldt zowel bij optie 1 als optie 2.
- Het niet terugvorderen van de ALO-kop bij deze groep statushouders (ca. 1200) kan politiek gevoelig liggen. In andere gevallen waarbij te veel of ten onrechte toeslagen zijn uitbetaald gebeurt dat namelijk ook. De afgelopen jaren (2013/2014) speelde er bijvoorbeeld een aantal terugvorderingszaken waarbij ouders grote bedragen kinderopvangtoeslag dienden terug te betalen terwijl sprake was van goede trouw bij de ouders, maar de kinderopvanginstelling had gefraudeerd. De Nationale ombudsman heeft daar vaker aandacht voor gevraagd.

Parafenoverzicht

Werkmap

Onderwerp: DGB 188339 Statushouder en ALO-kop
 Nummer: 2017-0000017092
 Algemeen taakverzoek: PODG: akkoord (EZ, 29/9)

Document: DGB 188339 Statushouders en ALOkop (2017-0000188339)

Naam	Datum en Tijd	Inbox
	25-09-2017, 16:33	FEZ Paraferen
	25-09-2017, 14:13	FEZ/Stukken VT
	25-09-2017, 12:04	DGBEL/Bedrijf Financieel Paraferen
	25-09-2017, 10:52	DGBEL/Uitvoeringsbeleid Paraferen
Raab, W (Wouter) (IRF/AL)	29-09-2017, 14:40	IRF Paraferen
	29-09-2017, 13:46	IRF/VJFA Paraferen
Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT)	29-09-2017, 13:40	DGBEL Paraferen
	29-09-2017, 12:31	COMM voor DGBEL Paraferen
Hasekamp, PF (Pieter) (AL DGFZ)	29-09-2017, 12:20	DGFZ Paraferen
	29-09-2017, 11:43	IRF/VT

Parafenoverzicht

Werkmap

Onderwerp: DGBD 226183 ALO-kop: gesprek stas FIN en stas SZW
 Nummer: 2017-0000022078
 Algemeen taakverzoek: PODG: advies om te paraferen 28/11

Document: Alleenstaande ouderkop in het kgb (2017-0000226183)

Naam	Datum en Tijd	Inbox
Boer, A (Arnoud) (COMM)	28-11-2017, 13:48	COMM voor DGBEL Paraferen
Hendriks, HNM (Hein) (IRF/VJFA)	28-11-2017, 13:13	IRF/VT
Doornbos-Neyt, RGM (Regine) (HDFEZ/BC)	28-11-2017, 10:45	HDFEZ Paraferen
Wees, TWF (Thomas) van (HDFEZ/BC)	28-11-2017, 10:37	HDFEZ/Stukken VT
Hendriks, RP (Paul) (BEDRIJF)	27-11-2017, 17:38	DGBEL/Bedrijf Financieel Paraferen
Creusen, RJM (Ruud) (UITVOERINGSBELEID)	27-11-2017, 16:30	DGBEL/Uitvoeringsbeleid Paraferen
Creusen, RJM (Ruud) (UITVOERINGSBELEID)	27-11-2017, 15:37	DGBEL/Uitvoeringsbeleid Paraferen
Raab, W (Wouter) (IRF/AL)	29-11-2017, 12:25	IRF Paraferen
Dam, EW (Elsbeth) van (IRF/VJFA)	28-11-2017, 18:33	IRF/VJFA Paraferen
Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT)	28-11-2017, 18:25	DGBEL Paraferen
IJzerman, JT (Jan) (DB)	28-11-2017, 17:05	DB Paraferen

