Ministerie van Financiën

Aan

**Belastingdienst / Corporate Dienst Vaktechniek**

**Inlichtingen**
[redacted]

T 070[redacted]
F 070[redacted]
[redacted]@minfin.nl
www.minfin.nl

**Datum**
11 juni 2020

**Auteur**
[redacted]

# memo

Compensatie institutioneel vooringenomen handelen buiten kinderopvangtoeslag

**Inleiding**
Vijf CAF-zaken die door de Adviescommissie uitvoering toeslagen (hierna: AUT) zijn aangemerkt als waarschijnlijk of mogelijk vergelijkbaar met CAF 11, hebben niet (alleen) betrekking op de kinderopvangtoeslag. In de aanbiedingsbrief van 25 juni jl. bij het wetsvoorstel Wet hardheidsaanpassing Awir en het Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken is opgenomen dat samen met de betrokken bewindspersonen wordt onderzocht hoe moet worden omgegaan met het deel van deze onderzoeken dat betrekking heeft op de huurtoeslag, zorgtoeslag en/of het kindgebonden budget. Daarbij is aangegeven dat de staatssecretaris hier spoedig op terugkomt bij de Kamer.

In dit memo worden trapsgewijs vier vragen met adviezen voorgelegd. Daarnaast is in de bijlage achtergrondinformatie opgenomen over de betreffende vijf CAF-zaken.

**Beslispunten**
1. Gaat u ermee akkoord om – vooruitlopend op een wettelijke aanpassing - ook compensatie te bieden in de door de AUT als waarschijnlijk of mogelijk vergelijkbaar met CAF 11 aangemerkte zaken, voor zover de Belastingdienst/Toeslagen daadwerkelijk institutioneel vooringenomen heeft gehandeld met betrekking tot de zorgtoeslag, de huurtoeslag en/of het kindgebonden budget?
2. Zo ja, gaat u akkoord om de compensatieregeling ook open te stellen voor zelfmelders die menen dat in hun individuele zaak met betrekking tot de zorgtoeslag, de huurtoeslag en/of het kindgebonden budget institutioneel vooringenomen is gehandeld?
3. Zo ja, gaat u ermee akkoord dat wanneer een zaak meerdere toeslagen raakt, voor ieder van deze toeslagen de compensatie afzonderlijk wordt berekend met uitzondering van de compensatie voor immateriële schade?
4. Zo ja, wanneer wilt u de aangepaste compensatieregeling publiceren?

**Toelichting**

*Beslispunt 1 – Wel of geen compensatie voor niet-KOT-zaken?*
- De kabinetsreactie op het eindadvies van de AUT en alle herstelregelingen die momenteel zijn of worden opgetuigd zijn toegespitst op de kinderopvangtoeslag.
- De AUT heeft echter expliciet de vijf CAF-zaken met een bredere reikwijdte van de kinderopvangtoeslag aangemerkt als waarschijnlijk of mogelijk

vergelijkbaar met CAF 11 (zie bijlage). In één zaak (CAF Swierigheid) kwam de kinderopvangtoeslag zelfs niet voor. In de kabinetsreactie is aangegeven dat het eindadvies wordt overgenomen. Er lijkt daardoor naar onze mening niet aan te ontkomen om in deze zaken ook voor de andere toeslagen te beoordelen of bij het toekennen of terugvorderen daarvan institutioneel vooringenomen is gehandeld en zo ja, om een soortgelijke compensatie te bieden.

- Met een dergelijke uitbreiding van de compensatie tot andere toeslagen erkennen we echter dat ook buiten de kinderopvangtoeslag institutioneel vooringenomen is gehandeld. Dit betekent een principiële verbreding van de hersteloperatie die tot veel vragen en mogelijk aanzuigende werking kan leiden.
- Deze uitbreiding vergt ook aanpassing van de wettelijke grondslag voor compensatie (zoals opgenomen in het wetsvoorstel Wet hardheidsaanpassing Awir).
  N.B.: het uitstralingseffect hoeft niet beperkt te zijn tot de toeslagen, maar kan ook uitstralen richting de CAF-zaken met betrekking tot de inkomstenbelasting en richting dossiers als FSV en etnisch profileren.
- Deze uitbreiding brengt daarnaast het risico met zich mee dat discussies over hardheden of als onbillijk ervaren uitkomsten naar binnen worden gehaald met betrekking tot de andere toeslagen. Dit kan ook discussies oproepen over de reikwijdte van de vangnetbepaling die nu beperkt is tot de kinderopvangtoeslag (o.a. met betrekking tot de OG/S-problematiek).
- In de berekening van de budgettaire kosten CAF-overig en (CAF-)vergelijkbaar is reeds rekening gehouden met de populatie van de betreffende vijf CAF-zaken die niet alleen betrekking hebben op de kinderopvangtoeslag. Hier is dus in de ramingen al rekening mee gehouden. Het verwachte compensatiebedrag van deze groep is niet bekend.
  N.B.: niet bekend is wat de budgettaire gevolgen van een eventueel uitstralingseffect op andere regelingen (hardheden stelsel, OG/S, etc.) zijn. Met deze uitstralingseffecten is in de raming (€ 390 mln. compensatie en € 110 mln. uitvoering) geen rekening gehouden.
- Advies: wij adviseren de compensatie ook toe te kennen in de vijf CAF-zaken die door de AUT als waarschijnlijk en mogelijk vergelijkbaar met CAF 11 zijn aangemerkt, voor zover in deze zaken institutioneel vooringenomen is gehandeld met betrekking tot de andere toeslagen. Hoewel deze uitbreiding van de compensatieregeling uitstralingseffecten heeft, lijkt het ons (politiek) niet haalbaar om door de AUT aangemerkte onderzoeken - waarvan ook de Belastingdienst/Toeslagen en Commissie van Wijzen heeft geoordeeld dat sprake is van institutionele vooringenomenheid - nu voor deze vijf CAF-zaken buiten de compensatie te laten.

*Beslispunt 2 – Ook zelfmelders m.b.t. niet-KOT toelaten voor compensatie?*

- In de Kamer is toegezegd dat wanneer op onderzoekniveau geen sprake is geweest van institutioneel vooringenomen handelen, vervolgens – na een aanvraag tot compensatie – een individuele toetsing zal plaatsvinden.
- In één van de eerdergenoemde vijf CAF-zaken (CAF Punta) komen de Belastingdienst/Toeslagen en de Commissie van Wijzen tot de conclusie dat op onderzoekniveau geen sprake is van institutionele vooringenomenheid, maar dat dit in individuele zaken wel het geval kan zijn geweest.
- Deze toeslaggerechtigden komen dus voor een individuele toetsing in aanmerking.

- Dit roept de vraag op of zelfmelders die niet behoren tot genoemde (CAF-)zaken en die menen dat met betrekking tot de zorgtoeslag, de huurtoeslag of het kindgebonden budget institutioneel vooringenomen is gehandeld, ook niet in aanmerking zouden moeten komen voor compensatie.
- Het is lastig te verdedigen om deze groep zelfmelders buiten de compensatieregeling te houden, terwijl toeslaggerechtigden in CAF Punta – waarin ook niet op onderzoekniveau institutioneel is gehandeld – wel voor compensatie in aanmerking kunnen komen.
- Voor deze zelfmelders krijgt de aanvraag om compensatie een alles-of-niets-karakter. Als zij niet in aanmerking komen voor compensatie, kunnen ze geen beroep doen op de regelingen m.b.t. hardheden van het stelsel (wel in schrijnende gevallen eventueel op de vangnetbepaling).
- Het bij beslispunt 1 geschetste risico met betrekking tot discussies over hardheden stelsel en de vangnetbepaling, speelt eveneens – mogelijk zelfs in grotere mate – bij deze generiekere uitbreiding van de compensatieregeling.
- Een uitbreiding van de compensatieregeling met zelfmelders met betrekking tot de zorgtoeslag, huurtoeslag en/of kindgebonden budget kan onvoorziene grote budgettaire consequenties hebben. Er valt nu niet te voorzien wat de gevolgen van een dergelijke uitbreiding zijn voor de totale compensatie- en uitvoeringskosten. De compensatie en daarmee de uitvoering kan met deze uitbreiding zo breed uitvallen dat de budgettaire inpasbaarheid een serieus risico vormt.
  N.B.: bovenstaande komt bovenop de mogelijke compensatie- en uitvoeringskosten i.v.m. het uitstralingseffect naar andere regelingen (zie beslispunt 1).
- 
- Advies: gelet op de gelijke behandeling van toeslaggerechtigden en de recente besluitvorming omtrent individuele toetsing op institutionele vooringenomenheid, adviseren wij om de compensatieregeling en vangnetbepaling ook open te zetten voor zelfmelders met betrekking tot de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget.

*Beslispunt 3 – Hoogte van de compensatie bij meerdere toeslagen*

- Indien ervoor wordt gekozen om de compensatieregeling van overeenkomstige toepassing te verklaren op de andere toeslagen (beslispunten 1 & 2), dan roept dit de vraag op hoe de hoogte van de compensatie moet worden berekend. Specifiek geldt dit voor de materiële en immateriële schade.
- De compensatie voor veronderstelde materiële schade bedraagt in de compensatieregeling 25% van het totaalbedrag waarmee de toeslag is stopgezet of neerwaarts is gecorrigeerd na het (CAF-)onderzoek. Het is aan te bevelen om per toeslag de veronderstelde materiële schade te vergoeden, omdat dit element gerelateerd is aan de hoogte van de stopzetting/neerwaartse correctiebeschikking.
- De compensatie voor veronderstelde immateriële schade is afhankelijk van de duur tussen de stopzetting/neerwaartse correctiebeschikking en de afhandeling van de compensatie. De compensatie wordt dus niet per toeslagjaar vergoed. In het verlengde hiervan adviseren wij om deze compensatie bij meerdere toeslagen te berekenen over de periode vanaf de eerste stopzetting (maakt niet uit welke toeslag het betreft) tot het moment waarop de compensatie voor alle toeslagen is afgehandeld.
- Advies: wij adviseren om de hoogte van de compensatie per toeslag te bepalen met uitzondering van de compensatie voor veronderstelde

immateriële schade. Voor dit element adviseren wij de compensatie te verlenen over de periode van de eerste stopzetting tot het moment waarop de compensatie voor alle toeslagen van de betreffende aanvrager is afgehandeld.

*Beslispunt 4 – Wanneer publiceren van aangepaste compensatieregeling?*

PM

**Met opmerkingen [ ]:** Hier ook toezegging noemen n.a.v. motie Nijboer en Leijten (waarin wordt verzocht alle ouders vóór 1 september as. te comperseren) dat heldere planning wordt gemaakt over wanneer de ouders die in beeld zijn kunnen rekenen op een beoordeling. Hier zullen de vijf CAF-zaken ook in moeten worden meegenomen.

**Bijlage - Achtergrondinformatie betreffende CAF-zaken**

- Onderstaande CAF-zaken zijn door de AUT 2 – op basis van het onderzoek van de ADR – aangewezen als waarschijnlijk of mogelijk vergelijkbaar met CAF 11. De AUT 2 heeft aanbevolen om deze CAF-zaken verder te onderzoeken.
- Hieronder wordt een korte schets gegeven van de betreffende CAF-zaak inclusief het voorlopige oordeel van de Belastingdienst/Toeslagen of dat deze CAF-zaken ook inderdaad vergelijkbaar zijn met CAF 11. Dit wil overigens niet zeggen dat in de betreffende dossiers ook daadwerkelijk compensatie voor alle burgers moet worden geboden. Mogelijk is er sprake van ernstige onregelmatigheden, zoals de situatie dat evident geen recht bestaat op de toeslag of wanneer herhaaldelijk door de burger niet is gereageerd op een verzoek om informatie.
- CAF Swierigheid:
    - Toeslagen: huurtoeslag en zorgtoeslag.
    - Aantal aanvragers: 15.
    - Categorie: waarschijnlijk vergelijkbaar.
    - Beschrijving: aanleiding onderzoek was een melding van collega's over groot aantal bewoners op één adres. Gezien de aard van dit adres is slechts één aanvraag van huurtoeslag toegestaan, terwijl er meerdere aanvragen huurtoeslag waren ingediend. Gezien het aantal bewoners werd ook de rechtmatigheid van de zorgtoeslag in twijfel getrokken.
    - Voorlopig oordeel B/T: wel vergelijkbaar.
    - Institutioneel vooringenomen handelwijze blijkt uit: inwonenden zijn aangeschreven en volledig uitgevragd over de zorg- en huurtoeslag. Hierbij is over 2014 een zachte stop toegepast. Bij deze uitvraag is geen rappel gestuurd en bij non-respons is de toeslag geheel stopgezet. Hierbij is het opdrachtformulier in z'n geheel gevolgd bij alle individuele burgers en hierdoor is een patroon te herkennen. Pas bij bezwaar is contact opgenomen met de gemeente om naar de situatie van deze woning te vragen. In sommige gevallen is zorgtoeslag stopgezet (omdat er niet is gereageerd op de vragenbrief), ondanks dat uit contra informatie blijkt dat hier wel recht op is.
- CAF
    - Toeslagen: huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.
    - Aantal aanvragers: 246.
    - Categorie: waarschijnlijk vergelijkbaar.
    - Beschrijving: naar aanleiding van signalen over mogelijk misbruik van toeslagen door niet-Nederlandse aanvragers is er een toezichtactie gestart. Bij deze populatie zijn gegevens opgevraagd en geanalyseerd. Uit de analyse is gebleken dat er 246 risicovolle aanvragers zijn.
    - Voorlopig oordeel B/T: wel vergelijkbaar.
    - Institutioneel vooringenomen handelwijze blijkt uit: er is een groepsgewijze aanpak te herkennen van een groep mensen die niet de Nederlandse nationaliteit hadden. Er is in een kenmerkende aantal gevallen de zachte stop toegepast en er is in de meerderheid van zaken een uitgebreide uitvraag gedaan waarbij alle toeslagen over 2012, 2013 en 2014 zijn uitgevraagd. Bij zowel huurtoeslag als kinderopvangtoeslag hebben kleine onvolkomenheden in bewijsstukken geleid tot volledige stopzetting van toeslagen. In

sommige gevallen is zorgtoeslag of kindgebonden budget stopgezet (omdat er niet is gereageerd op de vragenbrief), ondanks dat uit contra informatie bleek dat hier wel recht op is.
    - N.B.: naar verwachting zal een significant aantal aanvragers niet in aanmerking komen voor compensatie, omdat door de betreffende aanvragers bewijsstukken zijn aangeleverd die ook naar de maatstaven van vandaag onvolledig waren.
- CAF Vanuata:
    - Toeslagen: kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.
    - Aantal aanvragers: 65.
    - Categorie: waarschijnlijk vergelijkbaar.
    - Beschrijving: door diverse toezichthouders is i.v.m. mogelijk misbruik van kinderopvangtoeslag een onderzoek uitgevoerd bij een gastouderbureau. Tijdens het onderzoek zijn mogelijke onvolkomenheden aangemerkt m.b.t. de Wet kinderopvang en de Awir. Er zijn 58 aanvragers van kinderopvangtoeslag geselecteerd, waarbij de selectiecriteria o.a. bestonden uit afstand tussen woonadres van aanvrager en gastouderbureau, de hoogte van de toeslag en het aantal kinderen per gastouder.
    - Voorlopig oordeel B/T: wel vergelijkbaar.
    - Institutioneel vooringenomen handelwijze blijkt uit: er heeft een zachte stop plaatsgevonden en er is breed uitgevraagd. De aanvragers kregen bij het verstrekken van onvolledige/onjuiste bewijsstukken, waardoor de toeslagen massaal op nihil zijn gesteld, geen mogelijkheid om de tekortkoming te herstellen, Deze mogelijkheid werd pas geboden in de bezwaarfase.

**Met opmerkingen [ ]:** @ weet jij hoe zich dit aantal tot het aantal van 58 onder 'beschrijving' verhoudt?

- CAF Namdrik:
    - Toeslagen: kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.
    - Aantal aanvragers: 11.
    - Categorie: mogelijk vergelijkbaar.
    - Beschrijving: bij Belastingdienst bestond vermoeden van fraude bij een kinderopvanginstelling, omdat de kinderopvanginstelling gevestigd in Rotterdam een hoge omzet had, terwijl er maar één kind stond ingeschreven dat woonachtig was in Almere.
    - Voorlopig oordeel B/T: wel vergelijkbaar (oordeel cie van wijzen: wel vergelijkbaar).
    - Institutioneel vooringenomen handelwijze blijkt uit: in een kenmerkend aantal gevallen is de zachte stop toegepast en er is in de meerderheid van de zaken een uitgebreide uitvraag gedaan. In veel zaken is de toeslag niet toegekend, omdat maar enkele stukken ontbraken. Er is geen mogelijkheid geboden om de stukken aan te vullen.
- CAF Punta:
    - Toeslagen: huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.
    - Aantal aanvragers: 152.
    - Categorie: mogelijk vergelijkbaar.
    - Beschrijving: Belastingdienst/Toeslagen heeft onderzoek verricht naar toeslagaanvragers die bij het aanvragen/wijzigen/bekijken van hun toeslagen in het Toeslagenportal alleen van buitenlandse IP-adressen gebruik hebben gemaakt. Vervolgens is alleen gekeken naar aanvragers die minimaal 5 maanden de portal hebben bezocht. Deze aanvragers zijn verzocht naar de balie te komen met bewijsstukken om de rechtmatigheid van de aanvraag aan te tonen. Bij 234

**Met opmerkingen [ ]:** @ weet jij hoe zich dit aantal tot de 234 onder 'beschrijving' verhoudt?

aanvragers is onderzoek gedaan naar de woonplaatsen en nationaliteiten.

- Voorlopig oordeel B/T: niet vergelijkbaar (oordeel cie van wijzen: niet vergelijkbaar).
- Geen institutioneel vooringenomen handelwijze: in 72% heeft geen zachte stop plaatsgevonden. In 15% is sprake van stopzetting met 'zero tolerance', waardoor niet kan worden gesteld dat sprake is van een groepsgewijze aanpak. Er kan niet gesteld worden dat sprake is geweest van een patroon van excessieve controle bij de groep als geheel.
- N.B.: in ongeveer 7% van de dossiers wordt voldaan aan de criteria voor een als een met CAF 11-vergelijkbare zaak. In deze dossiers is in ieder geval sprake van een zachte stop in combinatie met zero tolerance. Gelet op de recente besluitvorming wordt het mogelijk gemaakt dat de betreffende ouders een aanvraag indienen, zodat kan worden beoordeeld of in het individuele dossier sprake is van een institutioneel vooringenomen handelwijze van de Belastingdienst/Toeslagen.