



TERSTOND
TER BESPREKING
Aan
de staatssecretaris

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

T 070
F 070
@minfin.nl
www.minfin.nl

Datum
19 november 2019

Notitienummer
2019-0000194691

Auteur

Bijlagen
1

notitie

Oplegnotitie Beleidsbesluit CAF-11

Aanleiding

Bijgaand treft u aan het concept-beleidsbesluit Compensatie kinderopvangtoeslag CAF11. Bij de uitwerking van dit besluit is zo dicht mogelijk aangesloten bij het rapport Donner. Wel zijn er nog enkele beslis- en informatiepunten die we graag met u willen bespreken.

De procedure

In de brief aan de TK is het streven opgenomen om nog in 2019 tot betaling over te gaan, maar is tevens aangegeven dat zorgvuldigheid daarbij gaat boven snelheid.

In het concept-beleidsbesluit wordt onderscheid gemaakt tussen de compensatie zelf en een aanvullende compensatie, die pas in een later stadium op basis van de gegevens van de ouder kan worden vastgesteld. De procedure is op hoofdlijnen als volgt:

1. Iedere ouder krijgt een vooraankondiging (zoveel mogelijk in 2019). Hiermee informeert de B/T de betrokken ouder over het berekende bedrag van de compensatie. Vanwege het streven tot uitbetaling in 2019 wordt in de vooraankondiging aangegeven dat dit op basis van de bij de B/T bekende gegevens berekende bedrag (na vermindering met niet betaalde terugvorderingen KOT), meteen wordt uitbetaald. Dus vooruitlopend op de definitieve beslissing. De ouder krijgt zes weken de tijd om te reageren op de vooraankondiging.
2. Iedere ouder krijgt vervolgens een beschikking waarin de definitieve compensatie wordt vastgesteld (zoveel mogelijk in 2020). Bij de vaststelling van de beschikking wordt rekening gehouden met eventueel nieuwe gegevens van de ouder (bijvoorbeeld over de juridische bijstand). Tegen deze beschikking is bezwaar en beroep mogelijk.
3. Ouders die aanspraak menen te hebben op een aanvullende compensatie (i.v.m. (a) gevolgschade voor toeslagen vanwege overschrijding van de vermogensgrens en (b) schade door gedwongen verkoop van bezittingen), krijgen een 2^e beschikking. Deze 2^e beschikking kan in sommige gevallen langer op zich laten wachten¹, omdat de gevolgschade voor toeslagen pas bekend is per 1-1-2021; dan staat het verzamelinkomen over 2020 pas vast. Er kan dus een aanzienlijke tijd zitten tussen de eerste en de tweede beschikking.

¹ Er moet nog worden bezien hoe de regeling zo vorm kan worden gegeven dat de betrokkene niet pas in 2021 over de betreffende toeslag kunnen beschikken.

Informatiepunt:

Het concept-besluit gaat uit van een vooraankondiging aan de ouder (in combinatie met een onmiddellijke betaling van de reeds vaststaande compensatie).

Beslispunt:

Gaat u akkoord met de keuze voor twee separate beschikkingen, namelijk een voor de compensatie en een voor de aanvullende compensatie?

Nog niet onherroepelijk vaststaande toekenningen

Bij circa 95 CAF11 ouders staan de toeslagbeschikkingen over de jaren 2012, 2013 en/of 2014 nog niet onherroepelijk vast of heeft nog geen definitieve toekenning plaatsgevonden (zoals ook de commissie Donner constateert). Er zijn dan globaal twee manieren waarop hier bij de toekenning van compensatie rekening mee kan worden gehouden.

1. Wachten met het vaststellen en toekennen van de compensatie totdat alle beschikkingen KOT over de jaren 2012, 2013 en/of 2014 onherroepelijk vaststaan (dus de bezwaar- en beroepsperiode is afgerond).

De ontbrekende definitieve toekenningen over die jaren zullen dan z.s.m. moeten worden vastgesteld.² Deze methode is juridisch gezien de veilige lijn; deze zal er echter wel toe leiden dat de uitbetaling in een aanzienlijk aantal gevallen wordt vertraagd (geen betaling meer in 2019). Deze vertraging kan zo veel mogelijk worden beperkt indien de ouder bereid is te verklaren niet in bezwaar of beroep te gaan of een lopend beroep in te trekken. Door de compensatie heeft een ouder geen materieel belang meer bij een dergelijk bezwaar of beroep, maar het risico valt niet uit te sluiten dat het frame ontstaat dat ouders onvrijwillig rechten hebben opgegeven.

2. Direct overgegaan tot het vaststellen en deels uitbetalen van de compensatie (op basis van de beschikbare gegevens).
Een ouder kan er dan echter, ondanks het ontbreken van een materieel belang, voor kiezen om toch in bezwaar en beroep te komen tegen een nog vast te stellen definitieve beschikking of een lopend beroep door te zetten (dat kunnen we niet tegenhouden). Als dit in een later stadium leidt tot een hogere KOT (bijvoorbeeld n.a.v. de recente RvS-jurisprudentie), zal – om een dubbele tegemoetkoming te vermijden – het bedrag van de verstrekte compensatie alsnog op een lager bedrag moeten worden vastgesteld. Hiertoe kan een specifieke regeling in het beleidsbesluit worden opgenomen. Daarbij kan dan tevens worden bepaald dat de verminderde, en dus terug te betalen, compensatie wordt verrekend met de uitbetaling van de verhoogde toekenning KOT. Aan deze optie zitten wel enkele juridische risico's. Deze kunnen wellicht worden weggenomen in de ministeriële regeling.

Bespreekpunt

Graag bespreken we met u op welke wijze bij de toekenning van de compensatie zal worden omgegaan met gevallen waarin de toekenning KOT over de jaren 2012, 2013 en/of 2014 nog niet definitief vast staat. Deze handelswijze zal ook gebruikt kunnen worden voor de mogelijk nog openstaande zaken in CAF-overig. Gegeven de wenselijkheid van zo spoedig mogelijke uitbetaling heeft optie 2 de voorkeur.

Uitzonderingsituaties waarin geen compensatie wordt verstrekt

² De intentie hierbij is om de DT op hetzelfde bedrag vast te stellen als de VT en daarbij geen rekening te houden met de recente jurisprudentie van de RvS. Dit element komt immers in de compensatie tot uitdrukking.

Volgens het rapport Donner geldt de compensatieregeling niet voor situaties waarin sprake is van een ernstige onregelmatigheid. Hiervan is sprake als door een onafhankelijke commissie getoetst is dat:

- de ouder evident geen recht op kinderopvangtoeslag had in het onderzochte toeslagjaar; of
- de ouder ook na (herhaalde) verzoeken om informatie niets van zich heeft laten horen, niet op bezoeksafspraken is verschenen en ook nooit bezwaar heeft gemaakt.

Deze uitzonderingen zijn in het concept-beleidsbesluit opgenomen. De eerste zal hierbij geen discussie oproepen. Dit ligt wat lastiger bij de tweede. Of sprake is van een dergelijke situatie zal niet met zekerheid vast te stellen zijn. Zo kan er ook contact zijn opgenomen met de BelTel. Bovendien betreft het naar verwachting maximaal 6 ouders. Om deze redenen zou, zeker bij CAF11, te overwegen zijn deze tweede uitzondering niet op te nemen.

Daar staat echter tegenover dat bij een mogelijke uitbreiding van de compensatie naar overige CAF-zaken deze uitzondering aan belang zou kunnen winnen. Het ligt dan wel voor de hand om de uitzondering alleen in zeer sprekende gevallen toe te passen. De toepassing ervan zal volgens het concept-beleidsbesluit en in lijn met het rapport Donner, sowieso moeten worden voorgelegd aan een commissie van onafhankelijke deskundigen.

Bespreekpunt:

Wilt u de uitzondering op de compensatieverstrekking handhaven voor de ouders die in het geheel niet hebben gereageerd?

Informatiepunt:

Op de samenstelling van de commissie van onafhankelijke deskundigen komen we binnenkort bij u terug. Deze leden zullen in ieder geval buiten het ministerie van Financiën moeten worden gezocht.

Verrekening compensatie met openstaande toeslag- en belastingsschulden

Conform het rapport Donner wordt het totale bedrag van de compensatie verminderd met onder meer de bedragen aan nog niet betaalde terugvorderingen KOT over die jaren. Aldus wordt materiële dubbele toekenning voorkomen. Het rapport geeft aan dat in verband hiermee die terugvorderingen moeten worden geschrapt, maar dat dit niet in de compensatieregeling zelf kan worden geregeld. In het concept-beleidsbesluit hebben we hierover opgenomen dat de openstaande terugvorderingen worden afgeboekt.

Daarnaast doet zich de bredere vraag voor naar de verrekening van de uit te betalen compensatiebetalingen met andere openstaande toeslag- en belastingsschulden van betrokken ouder, zoals een openstaande terugvordering huur- of zorgtoeslag. Het alleen niet-verrekenen bij de uitbetaling van de compensatie zelf – zonder iets te regelen over een later beslag of andere invorderingsmaatregelen – zou dan onterechte verwachtingen wekken.

Het is echter de vraag of een dergelijke verrekening met openstaande toeslag- of belastingsschulden juridisch wel mogelijk is. Hiervoor is een wettelijke basis nodig. De bestaande wettelijke verrekeningsbepalingen zien op de verrekening van belasting- en toeslagsschulden met belasting- en toeslagvorderingen. De vaststelling en uitbetaling van de compensatie gaat nu juist buiten de toeslagen om.

Op basis van de te creëren wettelijke basis voor de compensatie in de Fiscale verzamelwet 2020 kunnen bij ministeriële regeling nadere regels en kaders worden gesteld. Dat zouden eventueel ook regels over de verrekening kunnen

zijn. Maar het is de vraag in hoeverre we bij uitbetaling dit jaar of begin 2020 al kunnen verrekenen met andere openstaande toeslag- en belastingschulden op basis van een wettelijke grondslag die pas later in 2020 of pas per 1 januari 2021 – met terugwerkende kracht - formeel definitief wordt. Dit kan tot lastige juridische discussies aanleiding geven en heeft dan ook niet de voorkeur. In de vooraankondiging of beschikking zal in ieder geval moeten worden gecommuniceerd dat uitbetaling niet inhoudt dat in de nabije toekomst geen andere invorderingsmaatregelen zullen worden genomen voor andere openstaande belasting- of toeslagschulden. Voorts zou kunnen worden opgenomen dat door de ouder kan worden verzocht om verrekening. Hierbij dient te worden bedacht dat een ouder er een voorkeur voor kan hebben om meteen volledig over het geld van de compensatie te beschikken en een bestaande betalingsregeling voor toeslagschulden te willen handhaven. Aan de andere kant brengt verrekening ook voordelen voor de ouder mee omdat het oplopen van invorderingsrente kan worden voorkomen.

Beslispunt:

Gaat u akkoord met het niet-verrekenen van de te verstrekken compensatie met andere openstaande toeslag- en belastingschulden? Hiermee kunnen lastige juridische discussie worden vermeden. Bij uitbetaling zal dan, waar nodig, goed moeten gecommuniceerd dat dit niet inhoudt dat in de nabije toekomst geen andere invorderingsmaatregelen zullen worden genomen.

Aanvullende compensatie voor belasting- en toeslaggevolgen

In het rapport Donner is vermeld dat aandacht moet worden besteed aan de fiscale kwalificatie van de compensatie en dat moet worden voorkomen dat deze als inkomen kwalificeert waardoor ouders het recht op toeslagen kunnen verliezen (of geconfronteerd zouden kunnen worden met een lagere uitkering). In het concept-beleidsbesluit is in lijn hiermee – als wetsuitleg - opgenomen dat de verstrekte compensatie geen inkomen vormt voor box 1 van de Wet IB 2001.

Voor zover de verstrekte compensatie (of een recht daarop) op een peildatum (nog) aanwezig is, zal deze wel onderdeel uitmaken van het vermogen van box 3. Dit kan, bij overschrijding van het heffingvrij vermogen, leiden tot een forfaitair in aanmerking te nemen rendement. Dit box 3-inkomen zal dan ook kunnen leiden tot (beperkte) vermindering van de inkomensafhankelijke toeslagen. Een veel substantiëler effect doet zich voor indien door het additionele vermogen een harde vermogensgrens voor een toeslag wordt overschreden. Zo bestaat in het geheel geen recht op huurtoeslag indien het vermogen hoger is dan het heffingvrij vermogen van box 3.

In de brief aan de TK is in dit verband toegezegd dat een eenmalige forfaitaire compensatie voor de eventuele box 3-belastingheffing wordt geboden van 0,54 % van het uitbetaalde compensatiebedrag. Voor CAF-11 komt dit neer op een bedrag van 30.000 Daarnaast is opgenomen dat (ook) de negatieve gevolgen bij de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget eenmalig worden opgevangen in het geval de aanvragers in het jaar na uitkeren boven de vermogensgrens komen en daardoor hun toeslag verliezen; zij worden in dat geval eenmalig gecompenseerd met een aanvullende compensatie.

Het concept-beleidsbesluit bevat in lijn hiermee een verhoging van de compensatie met een additionele 0,54%. Verder is voorzien in een aanvullende compensatie, op verzoek, voor de situatie dat in jaar na vooraankondiging door een harde vermogensgrens geen recht bestaat op bepaalde toeslagen. Uitgaande van vooraankondiging (en gedeeltelijke uitbetaling) in 2019, zal dit een eenmalige aanvullende compensatie bij overschrijding van een vermogensgrens voor 2020 betekenen.

De vraag is of er nog iets extra's nodig is voor het afbouweffect (verlaging) van de toeslagen door een hoger box 3 inkomen (het rapport Donner verwijst hier ook naar). Als het antwoord hier bevestigend luidt, is de volgende vraag hoe dit dan kan worden vormgegeven. Enerzijds kan dit forfaitair door het percentage van 0,54% iets te verhogen. Anderzijds kan dit gerichter door de aanvullende compensatiemogelijkheid uit te breiden met de gevallen waarin door de verstrekte compensatie en de inkomensafhankelijke afbouw van de toeslagen minder toeslagen wordt ontvangen. Dit zou echter wel betekenen dat veel meer (bijna alle) ouders voor deze aanvullende compensatie in aanmerking komen en daarvoor de gegevens moeten aandragen. De vaststelling van het juiste compensatiebedrag kan hierbij tot discussies leiden en is voor de uitvoering extra bewerkelijk.

Bespreekpunt

Wilt u voor de afbouweffecten van de verstrekte compensatie voor de diverse toeslagen nog een additionele compensatie verstrekken?

Zo ja, dan verdient het de voorkeur het percentage van 0,54 te verhogen.

Mogelijke compensatie voor toeslagjaren 2015 e.v.

Het conceptbeleidsbesluit regelt alleen een compensatie voor de CAF11-ouders over de toeslagjaren 2012 t/m 2014. Dit is in lijn met het advies van de commissie-Donner; deze commissie heeft zich beperkt tot 2014 waarin de stopzettingen plaatsvonden en de twee voorafgaande jaren. Ook in het eindrapport ligt het in de verwachting dat de commissie hier niet op zal terugkomen.

Er zijn echter aanwijzingen dat een deel van de CAF11-ouders na 2014 opnieuw een aanvraag KOT hebben ingediend en dat deze is afgewezen vanwege dezelfde feiten en omstandigheden uit de jaren ervoor. Ook in de publiciteit wordt er, onder meer door de advocaat van CAF11-ouders, aandacht voor deze latere jaren gevraagd.

Graag bespreken wij met u hoe om te gaan met de jaren 2015 en verder. Een optie is om aan de CAF11-ouders die na 2014 een KOT-aanvraag hebben ingediend die is afgewezen, ook voor deze jaren aanvullende compensatie aan te bieden. Het beleidsbesluit dient dan te worden aangevuld met deze optie. De vraag hierbij is ook nog hoe om te gaan met de ouders die gegeven hun situatie geen aanvraag meer hebben ingediend.

Bespreekpunt

Graag bespreken we met u of CAF11-ouders moeten worden gecompenseerd over de jaren 2015 en verder. Wij adviseren u om de CAF 11-ouders waarvan de aanvraag om KOT in de jaren na 2014 is afgewezen tegemoet te komen. De wijze waarop zal nog nader moeten worden uitgewerkt.

De budgettaire consequenties

De budgettaire consequenties van de bespreek- en beslispunten zijn niet in beeld gebracht. Daarbij is er dus ook niet voorzien in de dekking; aangenomen wordt dat dit volgens de gewone regels gedekt wordt op artikel 1. In het bijzonder kan het advies bij het laatste bespreekpunt om ook over de jaren 2015 en verder compensatie te verschaffen precedenteffecten hebben en tot grote budgettaire gevolgen leiden. Daarom steunt HDPEZ dit advies nu niet. Geadviseerd wordt om dit voor de definitieve besluitvorming in kaart gebracht te hebben.'