

Vergaderjaar 2020–2021

31 066

Belastingdienst

Nr. 742

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 december 2020

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 3 juni 2020 over Instellingsbesluiten commissies toeslagen (Kamerstuk 31 066, nr. 684), over de brief van 29 juni 2020 over Publicatie en inwerkingtreding van de ministeriële verzamelregeling Awir (Kamerstuk 35 468, nr. 41) en over de brief van 1 juli 2020 over Publicatie en inwerkingtreding nadere regels hardheidsregeling in het kader van de kinderopvangtoeslag, inclusief uitvoeringstoets (Kamerstuk 35 468, nr. 44).

De vragen en opmerkingen zijn op 13 juli 2020 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 1 december 2020 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

De griffier van de commissie,
Weeber

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de verschillende documenten met nadere regels over de hardheidsregeling. Voor deze leden is het van belang dat de uitvoeringsorganisatie nu voortvarend en adequaat te werk gaat. De kaders zijn duidelijk, nu moet het gaan om de gedupeerde ouders. De leden van de VVD-fractie hebben verder geen vragen over de ministeriële regelingen. Zij hebben enkel nog een aantal vragen over de instellingsbesluiten van de commissies.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Belastingdienst/Toeslagen «zoveel» mogelijk rekening houdt met het oordeel van de commissies. Zij vragen waarom de Belastingdienst/Toeslagen niet aangeeft het oordeel van de commissie in zijn geheel over te nemen. Kan de Staatssecretaris een toelichting geven op die situaties waarop het oordeel van de commissie niet overgenomen wordt? Kan de Staatssecretaris aangeven of in het geval een oordeel niet of slechts gedeeltelijk overgenomen wordt dit ook kenbaar wordt gemaakt? Is de Staatssecretaris bereid om de Kamer in de voortgangsrapportage te informeren over het aantal keren dat het oordeel niet overgenomen wordt en de reden waarom?

Is de Staatssecretaris voornemens het evaluatieverslag van de commissie van onafhankelijk deskundigen en mogelijk beide andere commissies uiterlijk begin 2024 te delen met de Kamer? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie verwijzen verder naar de brief van 23 juni 2020 over fouten bij aanlevering informatie aan Commissie van Wijzen¹. Hoe wordt voorkomen dat ditzelfde ook bij de twee andere commissies gebeurt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de nadere regels inzake de hardheidsregeling. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

De hardheidsregeling is van toepassing in twee situaties: ten eerste als een derde gefraudeerd heeft met de kinderopvangtoeslag en bij een geringe formele tekortkoming. Bij de eerste situatie speelt een groot bewijsprobleem. Is het aan de ouder te bewijzen dat een derde gefraudeerd heeft met de kinderopvangtoeslag? En op welke wijze kan een ouder dit aannemelijk maken? Voor de fraude geldt als voorwaarde dat dit zonder medeweten of betrokkenheid van de belanghebbende heeft plaatsgevonden. Is hier ook aan voldaan als de ouder zijn of haar DigiD heeft afgegeven aan de derde, bijvoorbeeld de gastouder of het gastouderbureau?

Bij de tweede situatie, namelijk een geringe formele tekortkoming, vragen de leden van de CDA-fractie bij welke geringe formele tekortkomingen de Belastingdienst de kinderopvangtoeslag in eerdere jaren heeft teruggevorderd. Het ontbreken van een handtekening of een paraaf op elke bladzijde is een bekend voorbeeld, maar welke geringe formele tekortkomingen zijn er nog meer geconstateerd door de Belastingdienst? Klopt het dat bij onjuiste of onvolledige informatie over het aantal uren of de uurprijs in de overeenkomst met het gastouderbureau eigenlijk geen sprake is van een geringe formele tekortkoming? Ouders kunnen immers na de schriftelijke overeenkomst altijd extra opvang of juist minder

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 676

opvang nodig hebben en de uurprijs wijzigt jaarlijks, terwijl de schriftelijke overeenkomst meestal niet jaarlijks wordt aangepast. Zijn dit dan wel geringe formele tekortkomingen op grond waarvan de kinderopvang-toeslag is teruggevorderd en vallen deze onder de hardheidsregeling? De hardheidsregeling is ook bedoeld voor ouders die de eigen bijdrage van de kinderopvang niet of slechts deels hebben betaald en bij wie de gehele kinderopvangtoeslag is teruggevorderd. De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris hoe dit zich verhoudt tot de terminologie van «een geringe formele tekortkoming». Wanneer is het niet betalen van de eigen bijdrage gering? De hardheidsregeling is niet van toepassing als de geringe formele tekortkoming door de ouders hersteld had kunnen worden en de Belastingdienst hier meermaals om verzocht heeft, wat in de meeste gevallen niet gebeurt is. Ligt de bewijslast met betrekking tot deze verzoeken bij de Belastingdienst? Wat als ouders hebben aangeboden de tekortkoming te herstellen, maar dit door de Belastingdienst geweigerd werd? Bijvoorbeeld bij ouders die hebben aangeboden alsnog de eigen bijdrage te betalen, maar waarbij de Belastingdienst heeft aangegeven dat dit geen gevolgen zou hebben voor het recht op kinderopvangtoeslag, omdat het te laat was. In de regelgeving over de hardheidsregeling zijn drie logische situaties opgesomd waarin geen recht bestaat op de hardheidsregeling: in het geval van kwade trouw, er zijn minder uren opvang afgenomen dan waarvoor toeslag was aangevraagd en het werkelijke inkomen was hoger dan het opgegeven inkomen. De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris wel hoe het begrip te kade trouw bij de kinderopvang-toeslag moet worden geïnterpreteerd. Als iemand bewust gefraudeerd heeft met de kinderopvangtoeslag, is het duidelijk dat sprake is van kwade trouw. Als iemand bijvoorbeeld geen kinderen heeft, maar wel kinderopvangtoeslag heeft aangevraagd, zal sprake zijn van kwade trouw, maar overigens ook van minder uren opvang dan de aanvraag. De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris echter of ook al sprake is van kwade trouw als de ouder had moeten weten dat de handelwijze niet klopte. Voor het niet betalen van de eigen bijdrage zou immers gesteld kunnen worden dat ouders dit juridisch gezien hadden kunnen weten, wanneer zij de wet bestudeerd hadden en niet vertrouwd hadden op het gastouderbureau. Maar het zou vreemd zijn als deze situatie niet onder de hardheidsregeling valt, terwijl de regeling daarvoor wel ontworpen is. Kan de Staatssecretaris daarom nader duiden wat er wel en niet onder kwade trouw valt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief over de publicatie en inwerkingtreding van de ministeriële verzamelregeling en de nadere regels voor de hardheidsregeling. Deze leden benadrukken het belang van de snelle inwerkingtreding van deze regelingen om ouders tegemoet te komen. Deze leden verwelkomen het dat de Staatssecretaris hiermee stappen zet om de dienstverlening en menselijke maat binnen het toeslagenstelsel op korte termijn te bevorderen. Deze leden hebben een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting te geven op de beschrijving in de uitvoeringstoets dat de stapeling van de implementatie van wetgeving in het toeslagendomein extra risico's met zich meebrengt ten aanzien van tijdige implementatie. Hoe worden deze risico's in de gaten gehouden?

De leden van de D66-fractie lezen dat het nieuwe beleid inhoudt in dat iedereen met een toeslagschuld in beginsel recht heeft op een persoonlijke betalingsregeling van twee jaar op basis van betalingscapaciteit, gevolgd door het afzien van inning van de restschuld, maar dat deze

restschuld gedurende de volgende drie jaar verrekend wordt met eenmalige teruggaven inkomstenbelasting en nabetalings toeslagen. Deze leden vragen of dit betekent dat na deze drie jaar dus geen verrekening meer zal plaatsvinden. Waarom is gekozen voor een termijn van drie jaar? Heeft het kabinet overwogen om deze mogelijke verrekening achterwege te laten?

De leden van de D66-fractie vragen wat de belangrijkste conclusies waren van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling ten aanzien van de voorgestelde wijziging om het burgerservicenummer te kunnen gebruiken bij toepassing van het derdenbeslag.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de invulling van de hardheidsregeling en zij hebben daar zorgen over. Zij vinden de formuleringen met betrekking tot bijzondere omstandigheden in het tweede lid van het toegevoegde artikel 9b van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen erg neigen naar het toch weer langs een strenge meetlat leggen van ouders die al jaren gedupeerd zijn door de handelwijze van de Belastingdienst.

De leden van de SP-fractie vragen onder verwijzing naar het eerste lid, onder a, van artikel 9b, waarin is beschreven wanneer in elk geval geen sprake is van bijzondere omstandigheden, op wie de bewijslast rust. Wie stelt vast dat er buiten betrokkenheid of zonder medeweten van de belanghebbende is gefraudeerd? Stel dat een ouder een kindcentrum zijn DigiD-gegevens heeft gegeven om de aanvraag in te dienen, waarmee derden aan de haal zijn gegaan: hoe valt dan de beslissing uit? Het is in het verleden ook mogelijk geweest om voor anderen DigiD aan te vragen. Kortom, hoe is aan te tonen dat er misbruik is gemaakt van je persoonsgegevens?

De leden van de SP-fractie vragen onder verwijzing naar het eerste lid, onder b, van artikel 9b wat er verstaan wordt onder een door een belanghebbende redelijkerwijs niet meer te herstellen formele tekortkoming. Gaat het hier om het ontbreken van een handtekening, of ook van niet meer aanwezig bewijs van uren kinderopvang? Klopt het dat, als er vanuit het samenstel van papieren blijkt dat de bedoeling van de inhoud als overeenkomst kan worden gezien, er dan kinderopvangtoeslag kon worden toegekend? Is dat hier ook de bedoeling?

De leden van de SP-fractie vragen zich ook af wat bedoeld wordt met de in het eerste lid, onder b, van artikel 9b vermelde situatie dat belanghebbende herhaalde verzoeken heeft gekregen om de geringe formele tekortkoming te herstellen. Is de Staatssecretaris ermee bekend dat ouders vaker heel veel hebben opgestuurd, maar dat die informatie bij de Belastingdienst/Toeslagen niet aankwam of kwijtraakte? De ouders hebben niet de indruk dat hen ooit de mogelijkheden zijn geboden die hier worden omschreven. Ouders is bijvoorbeeld ook nooit de kans gegeven om ontbrekende betaling van de eigen bijdrage recht te zetten, ook al boden velen dat aan. Waarom is gekozen voor deze bewoording, zo vragen de leden van de SP-fractie. Het komt op hen niet ruimhartig over, iets wat de Staatssecretaris wel veelvuldig heeft beloofd tijdens de wetsbehandeling.

Over artikel 9b, tweede lid, onder a, hebben de leden van de SP-fractie ook vragen. Wat wordt onder kwade trouw verstaan? Hoe wordt dat vastgesteld en door wie? Kan een ouder zich verweren tegen dit oordeel en, zo ja, op welke wijze? Kan de Staatssecretaris aangeven bij wie de bewijslast voor «te kwader trouw» ligt?

De leden van de SP-fractie zouden ook graag willen weten waarom het tweede lid, onder b, van artikel 9b in de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen is opgenomen. Zij begrijpen serieus niet waarom deze uitsluitende bepaling is opgenomen. Zij wijzen erop dat er vele situaties zijn waarbij mensen meer uren inkopen dan worden gebruikt; kinderen zijn weleens ziek of er is sprake van een ongeplande vakantie. Realiseert de Staatssecretaris zich dat er bij vele kindercentra gewerkt wordt met de afname van pakketten? En dat er in tijden van wachtlijsten ook centra waren die eisten dat een gezin een minimum-aantal afnam?

De leden van de SP-fractie vinden dit lemma echt veel te uitsluitend voor mensen om in aanmerking te komen voor de regeling en vragen de Staatssecretaris dit dan ook te schrappen bij de eerstvolgende gelegenheid. Is de Staatssecretaris daartoe bereid?

Tot slot willen de leden van de SP-fractie opmerken dat zij het niet prettig vinden om deze ministeriële regeling te ontvangen nadat de wet is aangenomen. Zij kunnen zich moeilijk voorstellen dat deze formulering niet al gewoon klaar was ten tijde van de wetsbehandeling. Ook omdat juist deze ministeriële regeling was uitgesloten van het amendement-Omtzigt², dat voorhangen regelt en de positie van de Kamer versterkt. Zij vragen de Staatssecretaris hier in de toekomst secuur mee om te gaan.

II Reactie van bewindspersoon

Inleiding

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van VVD, CDA, D66 en SP over de instellingsbesluiten van de commissies toeslagen, de gegevensbeschermingseffectbeoordeling over het derdenbeslag, de ministeriële regeling nadere regels hardheidsregeling en de uitvoeringstoets daarvan. De vragen worden per onderwerp beantwoord. De vragen die in elkaars verlengde liggen, worden tezamen onder hetzelfde onderwerp beantwoord.

Het oordeel van de commissies

De leden van de fractie van de VVD lezen dat de Belastingdienst/Toeslagen «zoveel» mogelijk rekening houdt met het oordeel van de onafhankelijke commissies. Zij vragen waarom de Belastingdienst/Toeslagen niet aangeeft het oordeel van de commissies in zijn geheel over te nemen. Tevens vragen deze leden om een toelichting op de situaties waarin het oordeel van de commissies geheel of gedeeltelijk niet overgenomen wordt en of dit dan ook kenbaar wordt gemaakt.

In beginsel geldt dat de oordelen en adviezen van de commissies die een rol spelen in het herbeoordelingsproces van de ouders, worden overgenomen en gevolgd. Het blijft alleen wel zo dat volgens de wettelijke herstelregelingen de Belastingdienst/Toeslagen – al dan niet via mandaat – het bestuursorgaan is dat de voor de toepassing van die regeling benodigde besluiten neemt. Het verplicht (moeten) volgen van het oordeel of van een advies van een (onafhankelijke) externe commissie is hiermee formeel-juridisch niet verenigbaar. Beleidsmatig is steeds het uitgangspunt om de oordelen en adviezen van de onafhankelijke commissies te volgen. Dit heb ik in casu tot uitdrukking willen brengen met de passage over het «zoveel» mogelijk rekening houden met de oordelen van de onafhankelijke commissies. Hieraan zal ik ook strak de hand houden. Op dit moment zijn mij geen situaties bekend waarin de

² Kamerstuk 35 468, nr. 38

Belastingdienst/Toeslagen ten nadele van de ouder van het oordeel of een advies van een onafhankelijke commissie zou willen afwijken. Voor een dergelijke formele mogelijkheid tot afwijking gelden ook strikte waarborgen, waaronder een gedegen afstemming binnen de vaktechnische lijn. Het uitgangspunt in de uitvoering van de regelingen is immers dat ouders ruimhartig tegemoet worden gekomen. Mocht in de toekomst in nu nog niet voorziene specifieke gevallen toch van de formele mogelijkheid tot afwijking gebruik worden gemaakt, dan zal dit dan ook zeer goed moeten worden gemotiveerd. Het advies van de onafhankelijke commissie en de redenen voor de afwijking worden dan steeds aan de ouder kenbaar gemaakt. Van de formele mogelijkheid tot afwijking kan daarnaast, ten gunste van de ouder, ook gebruik worden gemaakt indien de Belastingdienst/Toeslagen in een specifiek geval meer mogelijkheden ziet tot het tegemoetkomen van de ouder dan uit het advies van de onafhankelijke commissie volgt.

De vraag van de leden van de fractie van de VVD of ik bereid ben om de Kamer in de voortgangsrapportages te informeren over het aantal keren dat een oordeel van een onafhankelijke commissie niet wordt overgenomen en de redenen daarvoor, kan ik verder bevestigend beantwoorden. Tevens bestaat het voornemen, zo kan ik deze leden antwoorden, om het evaluatieverslag van de commissie van onafhankelijke deskundigen, en van de andere onafhankelijke commissies, uiterlijk begin 2024 met uw Kamer te delen. In tussentijd vindt er regelmatig overleg plaats met de onafhankelijke commissies om ook eerder signalen uit te wisselen en knelpunten weg te kunnen nemen.

Aanlevering gegevens aan de commissies

De leden van de fractie van de VVD verwijzen naar mijn brief van 23 juni 2020 over fouten bij de aanlevering van informatie aan de Commissie van Wijzen en vragen hoe wordt voorkomen dat hetzelfde ook bij de andere commissies gebeurt.

In de door de leden aangehaalde brief heb ik al maatregelen aangekondigd om de kans op (verdere) fouten bij de beoordeling van dossiers en de interactie met de Commissie van Wijzen zo klein mogelijk te maken. In de tweede Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag van 2 juli 2020 (Kamerstuk 31 066, nr. 679), de derde Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag van 29 september 2020 (Kamerstuk 31 066, nr. 704) en de brief «Stand van zaken Herstel kinderopvangtoeslag» van 13 oktober 2020 (Kamerstuk 31 066, nr. 712) ben ik daar verder op ingegaan. In het verlengde daarvan is en wordt ook zorgvuldig gekeken naar de informatieverstrekking aan de andere onafhankelijke commissies en – uiteraard in overleg met die commissies – naar hun werkwijze en de samenwerking met de Belastingdienst/Toeslagen. Zie hiervoor ook onderdeel 5.3 van genoemde derde Voortgangsrapportage. Ook hier geldt dat we in gesprek blijven met de onafhankelijke commissies om signalen uit te wisselen en eventuele knelpunten weg te kunnen nemen.

Hardheidsregeling en fraudering door derden

De leden van de fractie van het CDA vragen of het bij de toepassing van de hardheidsregeling aan de ouder is om te bewijzen dat een derde gefraudeerd heeft met de kinderopvangtoeslag, en op welke wijze de ouder dit dan aannemelijk kan maken. Tevens vragen deze leden of aan de voorwaarde dat de fraude zonder medeweten of betrokkenheid van de belanghebbende heeft plaatsgevonden, is voldaan als de ouder zijn of haar DigiD heeft afgegeven aan de derde. Ook de leden van de fractie van de SP vragen hiernaar. Meer specifiek vragen deze leden wie vaststelt dat er buiten betrokkenheid of zonder medeweten van de belanghebbende is

gefraudeerd en hoe de beslissing uitvalt in geval een ouder een kindcentrum zijn DigiD-gegevens heeft gegeven om de aanvraag in te dienen, waarmee derden aan de haal zijn gegaan. Het is in het verleden ook mogelijk geweest om voor anderen DigiD aan te vragen. De leden van de fractie van de SP vragen hoe aangetoond kan worden dat er misbruik is gemaakt van persoonsgegevens.

Als de Belastingdienst/Toeslagen op de hoogte is van een bijzondere omstandigheid, zoals fraude van een derde, zal dit bij het bieden van herstel aan de ouder uiteraard, en waar mogelijk proactief, worden meegenomen. Dit kan zich bijvoorbeeld onder omstandigheden voordoen bij fraudeveroordelingen van of fraudeonderzoeken bij de derde in het verleden, bij eerdere aangiften of meldingen van de ouder van de fraude of van andere ouders bij hetzelfde bureau en bij herleidbare pogingen van de ouder om de frauduleuze toekenning van de kinderopvangtoeslag te stoppen. In veel gevallen zal echter uit de gegevens van de Belastingdienst/Toeslagen niet met zekerheid kunnen worden afgeleid of de ouder de dupe is geweest van fraude van een derde. Op basis van het verhaal van de ouder, de bij de Belastingdienst/Toeslagen aanwezige gegevens en de eventuele aanvullende gegevens van de ouder, zal worden bekeken wat er in het verleden is gebeurd rond de toekenning van de kinderopvangtoeslag en of dit aanleiding is voor een hardheidstegemoetkoming. De Belastingdienst/Toeslagen zal de ouder zo veel mogelijk helpen bij het zo compleet mogelijk maken van het beeld. Ook verklaringen van andere betrokken partijen (gemeente, bijstandsverlener of andere ouders) zouden hierbij een rol kunnen spelen, naast bijvoorbeeld, de hiervoor al aangeduide gegevens over eerdere fraudeonderzoeken en fraudemeldingen. Uitgangspunt bij deze beoordeling is een ruimhartige benadering en vertrouwen in het – plausibele – verhaal van de ouder. Het voorgaande geldt in vergelijkbare zin als de ouder aangeeft dat misbruik is gemaakt van zijn persoonsgegevens, zo antwoord ik de leden van de fractie van de SP.

Het enkele feit dat een ouder zijn of haar DigiD-inloggegevens aan een derde, zoals een gastouderbureau, heeft afgegeven betekent nog niet dat een fraude door die derde met medeweten of betrokkenheid van de ouder heeft plaatsgevonden. De ouder kan de inloggegevens immers hebben verstrekt om de derde in staat te stellen namens hem of haar de kinderopvangtoeslag aan te vragen, zonder dat de ouder beseft dat de derde hiermee zou gaan frauderen. Het eigen handelen van de ouder kan wel worden meegewogen bij de bepaling van de mate waarin de terugvordering wordt gematigd (en daarmee bij de bepaling van de hoogte van de hardheidstegemoetkoming). Afhankelijk van de feiten en omstandigheden van de situatie kan het verstrekken van de DigiD-inloggegevens aan een derde dus wel extra reden zijn om de terugvordering slechts gedeeltelijk te matigen. Als de ouder bijvoorbeeld duidelijk profijt heeft gehad van de situatie. Zo'n situatie kan zich voordoen als er voor (duidelijk) meer uren kinderopvangtoeslag is aangevraagd en ontvangen dan daadwerkelijk is afgenomen.

Geringe formele tekortkomingen

De leden van de fractie van het CDA vragen bij welke geringe formele tekortkomingen de Belastingdienst de kinderopvangtoeslag in eerdere jaren heeft teruggevorderd, naast het ontbreken van een handtekening of een paraaf op elke bladzijde. Tevens vragen deze leden of onjuiste of onvolledige informatie over het aantal uren opvang of de uurprijs in de overeenkomst met het gastouderbureau een geringe formele tekortkoming is op grond waarvan de kinderopvangtoeslag is teruggevorderd en of dit onder de hardheidsregeling valt.

Er bestaat geen algemeen beeld van situaties waarin sprake is van een geringe formele tekortkoming. Naast de door de leden genoemde ontbrekende handtekening of paraaf kan wellicht worden gedacht aan andere kleine onvolkomenheden in het contract of andere stukken, zoals het ontbreken van de adresgegevens van het kind, het ontbreken van de duur van het contract en het ontbreken van een stempel met de datum. Daarnaast kan ook gedacht worden aan het ontbreken van een loonstrookje van één maand. Waar de terugvordering als gevolg van geringe formele gebreken naar de huidige inzichten als onevenredig nadelig voor de belanghebbende wordt gezien in het licht van het materiële recht op kinderopvangtoeslag, kan hiervoor herstel worden geboden via de hardheidstegemoetkoming. Naast de geringe formele tekortkomingen is ook sprake van een bijzondere omstandigheid indien er vanwege het ontbreken van een verklaring omtrent het gedrag bij een gastouder kinderopvangtoeslag teruggevorderd is bij een ouder. Ook voor een dergelijke situatie wordt, afhankelijk van de feiten en omstandigheden, herstel geboden via de hardheidstegemoetkoming. De met het gastouderbureau of de kinderopvangorganisatie gesloten overeenkomst vormt de basis voor de bepaling van de kinderopvangtoeslag. Hierbij worden tevens de met het gastouderbureau of de kinderopvangorganisatie overeengekomen latere wijzigingen betrokken, ook al hebben deze wellicht niet geleid tot een aanpassing van het (oorspronkelijke) contract. Ook facturen en jaaropgaven kunnen (inmiddels) een rol spelen bij de bepaling wat met het gastouderbureau of de kinderopvangorganisatie is overeengekomen. In het algemeen zal bij de definitieve toekenning zijn uitgegaan van het daadwerkelijk overeengekomen en gefactureerde aantal uren en de gehanteerde uurtarief (wat dus bij een verschil met het aantal uren of de opvangtarief waarvan bij de voorschotverlening is uitgegaan tot een terugvordering of additionele toekenning heeft geleid). Dan zal de situatie van een geringe formele tekortkoming inderdaad niet aan de orde zijn. Dit kan anders zijn indien een van het (oorspronkelijke) contract afwijkend aantal opvanguren of een afwijkende opvangtarief in het verleden aanleiding is geweest de kinderopvangtoeslag geheel of gedeeltelijk terug te vorderen omdat het contract niet aan de formele voorwaarden voldeed (terwijl de opvang wel is afgenomen). In hoeverre dit is voorgekomen, valt niet met zekerheid te zeggen. Is dit het geval geweest, dan kan dit als een geringe formele tekortkoming worden gezien die aanleiding zou kunnen geven tot een hardheidstegemoetkoming (voor zover overigens aan alle materiële eisen voor de kinderopvangtoeslag werd voldaan).

Hardheidsregeling en de eigen bijdrage

De leden van de fractie van het CDA geven aan dat de hardheidsregeling ook is bedoeld voor ouders die de eigen bijdrage van de kinderopvang niet of slechts deels hebben betaald en bij wie de gehele kinderopvangtoeslag is teruggevorderd. Zij vragen hoe zich dit verhoudt tot de terminologie van «een geringe formele tekortkoming».

In de hardheidsregeling zijn twee hoofdsituaties te onderscheiden. In ieder van die hoofdsituaties kan een hardheidstegemoetkoming toegekend worden. De eerste hoofdsituatie doet zich voor als de kosten voor de kinderopvang in een berekeningsjaar slechts gedeeltelijk (tijdig) zijn betaald. Hier valt ook het voorbeeld van het niet betalen van de eigen bijdrage onder. Het recht op de hardheidstegemoetkoming wordt hierbij vastgesteld naar rato van het bedrag aan kosten van kinderopvang waarvan aannemelijk is dat het tijdig is betaald. De tweede hoofdsituatie doet zich voor als er sprake is van een bijzondere omstandigheid. Een geringe formele tekortkoming en een derde die fraudeert ten aanzien van de kinderopvangtoeslag zonder medeweten en betrokkenheid van de

ouder die hiervan de gevolgen ondervindt, zijn op dit moment de bijzondere omstandigheden. Het niet (tijdig) betalen van de eigen bijdrage valt onder de eerste hoofdsituatie.

Herstellen formele tekortkoming

De leden van de fractie van het CDA geven aan dat de hardheidsregeling niet van toepassing is als de geringe formele tekortkoming door de ouders hersteld had kunnen worden en de Belastingdienst hier meermaals om verzocht heeft, wat in de meeste gevallen volgens deze leden niet gebeurd is, en vragen of de bewijslast met betrekking tot deze verzoeken bij de Belastingdienst ligt? Zij vragen concreet naar de situatie dat ouders hebben aangeboden de tekortkoming te herstellen, maar dit door de Belastingdienst geweigerd werd. Bijvoorbeeld bij ouders die hebben aangeboden alsnog de eigen bijdrage te betalen, maar waarbij de Belastingdienst heeft aangegeven dat dit geen gevolgen zou hebben voor het recht op kinderopvangtoeslag, omdat het te laat was. Ook de leden van de fractie van de SP geven aan dat ouders bijvoorbeeld ook nooit de kans is gegeven om ontbrekende betaling van de eigen bijdrage recht te zetten, ook al boden velen dat aan. Zij vragen waarom voor deze bewoording is gekozen. Het komt op deze leden niet ruimhartig over.

Een voorbeeld van een bijzondere omstandigheid is dat ouders alle voorschotten hebben moeten terugbetalen vanwege het ontbreken van een handtekening in een overeenkomst, terwijl alle kosten tijdig waren voldaan en alle opgegeven uren en gegevens klopten. Met andere woorden: er werd teruggevorderd op basis van een geringe formele tekortkoming, terwijl aan alle materiële eisen voor de kinderopvangtoeslag was voldaan. Deze ouders komen in aanmerking voor een hardheidstegemoetkoming op basis van de hiervoor beschreven tweede hoofdsituatie. Om voor de hardheidstegemoetkoming in aanmerking te komen, is het geen vereiste dat ouders actief de formele tekortkoming probeerden te herstellen. Alleen als de Belastingdienst/Toeslagen herhaalde verzoeken heeft gedaan om de formele tekortkoming te herstellen en hier aantoonbaar geen gehoor aan is gegeven, komen ouders niet in aanmerking voor de hardheidstegemoetkoming op grond van de tweede hoofdsituatie. Ook hierbij wordt uitgegaan van het verhaal van de ouder, juist ook omdat de administratie van de Belastingdienst/Toeslagen veelal niet compleet was en stukken zijn verdwenen. De bewijslast om aan te tonen dat ouders na herhaalde verzoeken om een formele tekortkoming te herstellen niet hebben gereageerd, ligt bij de Belastingdienst/Toeslagen. De situatie waarbij ouders hebben aangeboden de eigen bijdrage alsnog te betalen, valt niet onder de geringe formele tekortkoming die hersteld had kunnen worden. Deze situatie ziet op het proportioneel toekennen (de hiervoor beschreven eerste hoofdsituatie), waarbij het recht op de hardheidstegemoetkoming wordt vastgesteld naar rato van het bedrag aan kosten van kinderopvang waarvan aannemelijk is dat het tijdig is betaald. Sommige gastouderbureaus boden kinderopvang aan waarbij geen eigen bijdrage betaald hoefde te worden. Ouders hebben in dat geval het gastouderbureau betaald via de voorschotten kinderopvangtoeslag. In zo'n geval wordt de kinderopvangtoeslag proportioneel vastgesteld.

Het begrip kwade trouw

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het begrip te kwader trouw bij de kinderopvangtoeslag moet worden geïnterpreteerd. Het is voor deze leden duidelijk dat als iemand bewust gefraudeerd heeft met de kinderopvangtoeslag sprake is van kwade trouw. Als iemand bijvoorbeeld geen kinderen heeft, maar wel kinderopvangtoeslag heeft aangevraagd, is

sprake van kwade trouw, maar overigens ook van minder uren opvang dan de aanvraag. De leden van de fractie van het CDA vragen echter ook of er al sprake is van kwade trouw als de ouder had moeten weten dat de handelwijze niet klopte. Voor het niet betalen van de eigen bijdrage zou immers gesteld kunnen worden dat ouders dit – juridisch gezien – hadden kunnen weten wanneer zij de wet bestudeerd hadden en niet vertrouwd hadden op het gastouderbureau. Volgens de leden van de fractie van het CDA zou echter vreemd zijn als deze situatie niet onder de hardheidsregeling zou vallen, terwijl de regeling daarvoor wel ontworpen is. Zij vragen mij nader te duiden wat er wel en niet onder kwade trouw valt. Ook de leden van de fractie van de SP vragen wat wordt verstaan onder kwade trouw. Zij vragen daarnaast hoe en door wie kwade trouw wordt vastgesteld en of een ouder zich kan verweren tegen dit oordeel. Zo ja, op welke wijze? Tot slot vragen de leden van de fractie van de SP bij wie de bewijslast voor «te kwader trouw» ligt.

Zoals ook hiervoor beschreven, zijn in de hardheidsregeling twee hoofdsituaties te onderscheiden. De eerste hoofdsituatie doet zich voor als de kosten voor de kinderopvang in een berekeningsjaar slechts gedeeltelijk (tijdig) zijn betaald. Als een ouder de kosten voor de kinderopvang niet of slechts deels heeft betaald (eerste hoofdsituatie), zal hem kwade trouw niet worden tegengeworpen. De tweede hoofdsituatie doet zich voor als er sprake is van bijzondere omstandigheden. De nadere regel met betrekking tot kwade trouw heeft enkel betrekking op de tweede hoofdsituatie. Het enkele feit dat een ouder had kunnen of soms zelfs had moeten weten dat zijn handelwijze niet klopte, is nog niet voldoende voor kwade trouw. Kwade trouw zal binnen de hersteloperatie alleen worden tegengeworpen indien het bijvoorbeeld evident is dat geen recht bestond op kinderopvangtoeslag – er zijn geen kinderen of er is helemaal geen kinderopvang genoten – of indien de ouder actief heeft (mee)gefraudeerd en daar duidelijk profijt van heeft gehad. In dergelijke gevallen is er uiteraard geen aanleiding voor herstel. Indien het voornemen bestaat om het verzoek om een hardheidstegemoetkoming af te wijzen, zal de Belastingdienst/Toeslagen de belanghebbende de gelegenheid bieden om zijn zienswijze te geven op dit voornemen. De bewijslast dat een ouder «te kwader trouw» is berust bij de Belastingdienst/Toeslagen. Tegen de beschikking met daarin het besluit op het verzoek om de hardheidstegemoetkoming staat bezwaar en beroep open. Als de ouder een bezwaarschrift indient tegen deze beschikking, brengt de onafhankelijke bezwaarschriftenadviescommissie advies uit over dit bezwaarschrift. In de regel zal dit advies gevolgd worden bij het nemen van de beslissing op het bezwaar.

Uitvoeringstoets

De leden van de fractie van D66 vragen om een nadere toelichting op de beschrijving in de uitvoeringstoets dat de stapeling van de implementatie van wetgeving in het toeslagendomein extra risico's met zich meebrengt ten aanzien van tijdige implementatie. Deze leden vragen voorts hoe deze risico's in de gaten worden gehouden.

De implementatie van nieuwe wetgeving vraagt om aanpassing van onder meer werkprocessen en geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst. De IV-capaciteit die beschikbaar is voor de aanpassing en het onderhoud van de verschillende systemen is beperkt. Stapeling van verschillende nieuwe maatregelen doet een beroep op deze capaciteit, waardoor er minder ruimte is om eventuele tegenvallers goed te ondervangen. Dit kan ertoe leiden dat ondanks zorgvuldige planning, maatregelen niet tijdig geïmplementeerd kunnen worden. De planning van de verschillende werkzaamheden wordt maandelijks geactualiseerd,

zodat tijdig kan worden bijgestuurd en – in het uiterste geval – aanvullende besluitvorming op het punt van de inwerkingtreding kan worden voorbereid.

Persoonlijke betalingsregeling

De leden van de fractie van D66 lezen dat het nieuwe beleid inhoudt dat iedereen met een toeslagschuld in beginsel recht heeft op een persoonlijke betalingsregeling van twee jaar op basis van betalingscapaciteit, gevolgd door het afzien van inning van de restschuld, maar dat deze restschuld gedurende de volgende drie jaar verrekend wordt met eenmalige teruggaven inkomstenbelasting en nabetalingen toeslagen. Deze leden vragen of dit betekent dat na deze drie jaar dus geen verrekening meer zal plaatsvinden.

Dat is inderdaad het geval.

Ook vragen deze leden waarom is gekozen voor een termijn van drie jaar en of het kabinet heeft overwogen om deze mogelijke verrekening achterwege te laten.

De termijn van drie jaar is bestaand beleid en is opgenomen in artikel 26.6 van de Leidraad invordering 2008 voor belastingschulden en in artikel 79.9 van de Leidraad invordering 2008 voor toeslagschulden. In het wetsvoorstel Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen is een maatregel opgenomen die het op termijn mogelijk maakt om toeslagschulden kwijt te schelden. Op het moment dat de schulden zijn kwijtgescholden, vindt geen verrekening meer plaats.

Gegevensbeschermingseffectbeoordeling derdenbeslag

De leden van de fractie van D66 vragen wat de belangrijkste conclusies waren van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) ten aanzien van de voorgestelde wijziging om het burgerservicenummer (BSN) te kunnen gebruiken bij toepassing van het derdenbeslag.

Met de inwerkingtreding van de betalingsvordering – een vereenvoudigde vorm van het beslag onder een betaaldienstverlener – is in de regelgeving ook een basis gecreëerd voor het gebruik van het BSN door de betaaldienstverlener voor dit proces. Met het oog hierop is een GEB uitgevoerd. Bij deze beoordeling is het proces grondig in kaart gebracht en de noodzaak voor het gebruik van het BSN door de betaaldienstverlener op enkele specifieke stappen binnen het proces betalingsvordering. De GEB resulteerde in de conclusie dat het gebruik van het BSN in het proces van de betalingsvordering proportioneel en subsidiair geacht wordt. Deze conclusie is ook in het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens onderschreven. De uitkomst is dat de betaaldienstverlener het kenmerk op de beschikking, dat bestaat uit het BSN, verwerkt op het formulier van de derdenverklaring en bij de afdracht aan de Belastingdienst³.

Niet meer te herstellen formele tekortkoming

De leden van de fractie van de SP vragen onder verwijzing naar artikel 9b, eerste lid, onderdeel b, van de UR Awir wat er verstaan wordt onder een door een belanghebbende redelijkerwijs niet meer te herstellen formele

³ Zie voorts hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting op de Regeling van de Staatssecretaris van Financiën van 29 juni 2020 houdende regels inzake inkomensafhankelijke regelingen, vereenvoudigd derdenbeslag en het gebruik van het burgerservicenummer (Stcrt. 2020, nr. 35 114).

tekortkoming. Zij vragen of het hier gaat om het ontbreken van een handtekening, of ook van niet meer aanwezig bewijs van uren kinderopvang. Daarnaast vragen zij of het correct is dat kinderopvangtoeslag toegekend kon worden, als er vanuit het samenstel van papieren blijkt dat de bedoeling van de inhoud als overeenkomst kan worden gezien. En zij vragen of dat ook hier de bedoeling is.

Een voorbeeld van een bijzondere omstandigheid is dat ouders alle voorschotten hebben moeten terugbetalen vanwege het ontbreken van een handtekening in een overeenkomst, terwijl alle kosten tijdig waren voldaan en de opgegeven uren en gegevens klopten. Met andere woorden: er werd teruggevorderd op basis van een geringe formele tekortkoming, terwijl aan alle materiële eisen voor de kinderopvangtoeslag was voldaan. Deze ouders komen in aanmerking voor een hardheidstegemoetkoming indien het verzoek om toepassing van de hardheidstegemoetkoming betrekking heeft op een terugvordering van ten minste € 1.500. Het ontbreken van bewijs over het aantal uren kinderopvang kan op zichzelf niet als een geringe formele tekortkoming worden gezien, indien hierdoor het daadwerkelijke afgenomen aantal uren niet kan worden vastgesteld. Dan bestaat immers geen duidelijkheid over het materiële recht op kinderopvangtoeslag. Wel zal Belastingdienst/Toeslagen proberen op basis van het verhaal van de ouder en de nog wel aanwezige gegevens die werkelijk afgenomen uren vast te stellen. Als dit op basis van het door de leden genoemde «samenstel van papieren» mogelijk is, kan op basis hiervan herstel worden geboden.

Formele tekortkoming

De leden van fractie van de SP vragen wat bedoeld wordt met de in artikel 9b, eerste lid, onderdeel b, van de UR Awir vermelde situatie dat belanghebbende herhaalde verzoeken heeft gekregen om de geringe formele tekortkoming te herstellen en – in dit kader – of ik ermee bekend ben dat ouders vaker heel veel hebben opgestuurd, maar dat die informatie bij de Belastingdienst/Toeslagen niet aankwam of kwijtraakte.

Met het door de leden genoemde artikel 9b, eerste lid, onderdeel b, van de UR Awir wordt tot uitdrukking gebracht dat er geen reden voor een hardheidstegemoetkoming is indien het aan de ouder te wijten is dat niet aan de formele eisen voor de kinderopvangtoeslag is voldaan. Dit kan het geval zijn indien de ouder ook na herhaald verzoek het formele gebrek niet heeft hersteld, terwijl hij of zij daar wel toe in de gelegenheid was. Deze uitzonderingsgrond is alleen bedoeld voor evidente gevallen. Belastingdienst/Toeslagen is zich er van bewust dat het ook regelmatig voorkwam dat ouders bewijsstukken opstuurden, maar dat deze zoek zijn geraakt.

Als er bijvoorbeeld enige twijfel bestaat of de verzoeken tot herstel de ouder hebben bereikt of als uit het verhaal van de ouder redelijkerwijs blijkt dat er eerder relevante informatie is ingezonden, zal de uitzondering, in het voordeel van de ouder, niet worden toegepast.

De formulering «daadwerkelijk afgenomen aantal uren kinderopvang»

De leden van de fractie van de SP maken enkele opmerkingen en stellen enkele vragen over artikel 9b, tweede lid, onderdeel b, van de UR Awir waarin is opgenomen dat op zichzelf in ieder geval geen sprake is van een bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 49, derde lid, onderdeel b, van de Awir als de beschikking tot terugvordering het gevolg is van een afwijking tussen het daadwerkelijk afgenomen aantal uren kinderopvang

en het aantal uren kinderopvang op basis waarvan het voorschot kinderopvangtoeslag is berekend in dat berekeningsjaar. Zij vragen waarom dit lid is opgenomen. Deze leden wijzen erop dat er vele situaties zijn waarbij mensen meer uren inkopen dan worden gebruikt zoals bij zieke kinderen of ongeplande vakantie en vragen of ik me realiseer dat er bij vele kindercentra gewerkt wordt met de afname van pakketten en dat er centra waren die eisten dat een gezin een minimum aantal afnam.

Ik ben blij dat de leden van de fractie van de SP deze vragen stellen. Deze vragen maken duidelijk dat onderdeel b anders gelezen kan worden dan het kabinet heeft beoogd. Daarom wil ik graag van de gelegenheid gebruik maken toe te lichten dat met de formulering «daadwerkelijk afgenomen aantal uren kinderopvang» niet het aantal uren bedoeld wordt dat een kind daadwerkelijk naar de kinderopvang is gegaan, maar het aantal uren waarvoor de overeenkomst met de kinderopvangopstelling is aangegaan. De situatie dat vanwege ziekte, vakantie of om welke reden dan ook geen gebruikgemaakt is van de kinderopvang, valt niet onder onderdeel b. Onder onderdeel b valt de situatie dat een ouder voor meer uren kinderopvangtoeslag aanvraagt dan het aantal uren waarvoor de ouder een overeenkomst is aangegaan met de kinderopvangorganisatie. Overigens kunnen zich ook in deze laatste situatie aanvullende omstandigheden voordoen die op zichzelf of in samenhang zijn aan te merken als een bijzondere omstandigheid, zoals fraude door een derde zonder medeweten en betrokkenheid van de ouder, waardoor een hardheidssteegmoetkoming toch aan de orde kan zijn.

Gang van zaken omtrent de ministeriële regeling met de nadere regels voor de hardheidsregeling

De leden van de fractie van de SP merken op dat zij het niet prettig vinden om de nadere regels voor de hardheidsregeling te ontvangen nadat de wet is aangenomen. Zij kunnen zich moeilijk voorstellen dat deze formulering niet al gewoon klaar was ten tijde van de wetsbehandeling. Ook omdat juist deze ministeriële regeling was uitgesloten van het amendement-Omtzigt⁴, dat voorhangen regelt en de positie van de Kamer versterkt. Zij vragen hier in de toekomst secuur mee om te gaan.

De ministeriële regeling met de nadere regels voor de hardheidsregeling kon pas finaal worden afgerond nadat het wetsvoorstel Wet hardheidsaanpassing Awir was aangenomen door de Eerste Kamer, omdat die wet de bevoegdheid voor de nadere regels bevat. De formulering van de nadere regels lag inderdaad al klaar. Deze formulering was reeds opgenomen in het Verzamelbesluit Toeslagen waarvan uw Kamer op 22 april 2020 een afschrift⁵ heeft ontvangen, alsmede in de concept ministeriële regeling⁶ die op 8 juni 2020 naar uw Kamer is gestuurd. Daarnaast waren deze nadere regels beschreven in de memorie van toelichting⁷ van het wetsvoorstel Wet hardheidsaanpassing Awir.

⁴ Kamerstuk 35 468, nr. 38

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 627

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 35 468, nr. 11

⁷ Kamerstuk 35 468, nr. 3