Ministerie van Financiën

TER BESPREKING
Aan
De Staatssecretaris

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

Datum
5 november 2019

Auteurs

Bijlagen
3

notitie

Uw vragen over opzet/grove schuld

Aanleiding

De twee notities over "opzet/grove schuld" van 28 en 29 oktober jl. hebben bij u vragen opgeroepen, die wij in deze notitie beantwoorden. De kwalificatie opzet/grove schuld (OGS) speelt in de toeslagensfeer bij het opleggen van een vergrijpboete en bij het verlenen van een persoonlijke betalingsregeling (gevolgd door het afzien van de inning van een eventuele restschuld). Deze notitie gaat met name in op opzet/grove schuld bij de betalingsregeling en bevat in dat kader een aantal bespreekpunten alsmede de antwoorden op de door u gestelde vragen. Daarbij wordt ook ingegaan op uw toezegging aan de Tweede Kamer tijdens het wetgevingsoverleg van 4 november jl. en op de motie van het lid Omtzigt.

In de bijlagen treft u een beschrijving van het proces vaststelling opzet of grove schuld aan (bijlage 1), de gevraagde (proces)informatie over de casus Florien (bijlage 2) en de beslisnotitie van 23 augustus jl over de invordering in overige CAF-zaken (bijlage 3).

Bespreekpunten

Naar aanleiding van vragen over de toepassing van opzet/grove schuld door Toeslagen stellen wij de volgende aanpak voor die wij graag met u bespreken:

1. *Vanaf heden* wordt voor de kwalificatie "opzet/grove schuld" te allen tijde het vier-ogenprincipe gehanteerd. Gezien uw toezegging aan de Tweede Kamer (zie hierna onder 2) heeft dit vooralsnog slechts praktische betekenis in de toekenningensfeer (bij het opleggen van een vergrijpboete).
2. Zoals u tijdens het wetgevingsoverleg op 4 november jl. heeft toegezegd, zal in de invorderingssfeer *tijdelijk* (tot na het rapport van de ADR) geen actief onderzoek meer worden gedaan naar opzet/grove schuld. Dit betekent dat nieuwe verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling (voor alle toeslagen) worden toegewezen, tenzij eerder een onherroepelijk vaststaande vergrijpboete is opgelegd.
   Voor de oude gevallen (waarbij het verzoek om een persoonlijke betalingsregeling is afgewezen in verband met opzet/grove schuld) wordt de 'pauzeknop' in de invordering toegepast; dit betekent dat lopende loonbeslagen en verrekeningen worden stopgezet.
   Bespreekpunten zijn nog:
   (a) hoe om te gaan met lopende bezwaar- en beroepsprocedures
   (b) hoe om te gaan met de motie van Omtzigt d.d. 4 november 2019
   (c) hoe en wanneer de Kamer hierover nader te informeren

3. Voor de langere termijn (periode na rapport ADR) wordt onderzocht of een of meerdere van de volgende maatregelen wenselijk zijn:
   a. Een aanvullende toets aanleggen voor de kwalificatie opzet/grove schuld .
   b. Het al dan niet hanteren van een doelmatigheidsgrens.
   c. Beperking in de tijd van de dwanginvorderingsmaatregelen.
   d. De kwalificatie opzet/grove schuld ten aanzien van de betalingsregeling (de achterkant) koppelen aan een in verband daarmee opgelegde (onherroepelijk vaststaande) vergrijpboete in de toekenningensfeer (de voorkant).

   Bij dit onderzoek zal er nadrukkelijk aandacht zijn voor mogelijke budgettaire effecten en uitvoerbaarheid Na het rapport van de ADR zullen we u nader informeren.

Kern

- De vraag of ter zake van het ontstaan van de toeslagschuld sprake is van opzet of grove schuld bij de belanghebbende, komt in de invorderingssfeer (aan de achterkant) pas aan de orde in het kader van de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling, meestal gevolgd door het afzien van de inning van een restschuld.
- Van de mogelijkheid om in de toekenningensfeer (aan de voorkant) een boete op te leggen vanwege opzet/grove schuld, maakt de Belastingdienst/Toeslagen weinig gebruik omdat het een arbeidsintensief (veelal handmatig) proces is (zo vergt het een beoordeling door twee teams en is er een verplichting tot vooraankondiging en horen).
- CAP/inning heeft in 2017 om doelmatigheidsredenen besloten de beoordeling van opzet/grove schuld in het kader van een betalingsregeling te beperken tot vorderingen > € 10.000. Tot 2017 bedroeg deze grens € 1500. Er is gekozen voor een verhoging naar € 10.000 in verband met de grote voorraden verzoeken om persoonlijke betalingsregelingen (mede door de jaarlijks oplopende aantallen). In de praktijk betekent dit dat het beleid zich concentreert op de kinderopvangtoeslag. De Kamer is hier niet eerder over geïnformeerd.
- Naar aanleiding van de berichtgeving van vorige week is bezien hoe de praktijk van beoordeling OGS werkt. Er bleek in geen van de stadia van het proces (het primaire besluit n.a.v. verzoek betalingsregeling en het daartegen gerichte bezwaar en beroep) een structureel vier-ogen principe te bestaan. Voor een zorgvuldige en verantwoorde toepassing van het beleid wordt nu in al die stadia van het proces invulling gegeven aan het vier-ogenprincipe.
- Hierbij dient het volgende te worden bedacht:
  - er worden relatief weinig boetes opgelegd in opzet/grove schuldsituaties (in de toekenningensfeer), namelijk gemiddeld circa 120 per jaar (in 2019 tot nu toe: 78) op grofweg 2 miljoen terugvorderingen per jaar, en
  - mede door de gehanteerde doelmatigheidsgrens worden in de praktijk vaak de meest kwetsbare burgers (namelijk die met de hoogste schuld en vaak juist een laag inkomen) beoordeeld op opzet/grove schuld.
- Voorgesteld wordt het beleid verder te verfijnen. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld:
  a. Door een aanvullende toets aan te leggen bij opzet/grove schuld, bijvoorbeeld:
     (1) de kwalificatie opzet/grove schuld beperken tot gevallen waarin het voorschot terecht is gekomen bij de belanghebbende en niet (volledig) is doorbetaald aan de opvanginstelling en
     (2) bij niet-reageren op schriftelijke verzoeken om informatie altijd persoonlijk contact opnemen voordat opzet/grove schuld wordt vastgesteld.

b. De doelmatigheidsgrens van € 10.000 laten vervallen en eventueel vervangen door een ander criterium, bijvoorbeeld het verschil tussen aangevraagde en daadwerkelijk genoten opvanguren.
c. Door te bepalen dat de kwalificatie opzet/grove schuld moet blijken uit een in verband daarmee opgelegde vergrijpboete in de toekenningensfeer. Alleen wanneer sprake is van een (onherroepelijk vaststaande) vergrijpboete – die met de daaraan verbonden waarborgen is opgelegd -, wordt de persoonlijke betalingsregeling afgewezen. De invoering van deze beleidswijziging vergt nader onderzoek[1].

- Tijdens het wetgevingsoverleg op 4 november jl. heeft u toegezegd om (tijdelijk) in de invorderingssfeer geen actief onderzoek meer te doen naar opzet/grove schuld. Dit betekent dat nieuwe verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling (voor alle toeslagen) worden toegewezen, tenzij eerder een onherroepelijk vaststaande vergrijpboete is opgelegd.
  Voor de oude gevallen (het verzoek om een persoonlijke betalingsregeling is al afgewezen in verband met opzet/grove schuld) wordt de 'pauzeknop' in de invordering toegepast. Dit houdt in dat lopende dwanginvorderingsmaatregelen (zoals loonbeslagen en verrekeningen) worden stopgezet en dat er geen nieuwe dwanginvorderingsmaatregelen worden genomen. De (standaard)betalingsregeling wordt wel voortgezet.
  Deze toezeggingen gelden voor alle toeslagen en gelden (in ieder geval) tot de publicatie van het rapport van de ADR dat ons mogelijk handvatten geeft bij ons onderzoek naar de toekomst van het opzet/grove schuld-proces.
  Bespreekpunten die hierbij nog spelen zijn:
  a. Hoe om te gaan met lopende bezwaar- en beroepsprocedures? Dit zijn geen nieuwe verzoeken en het onderzoek naar opzet/grove schuld is al afgerond. De juistheid van de kwalificatie opzet/grove schuld wordt echter betwist. Het oordeel over deze kwalificaties kan aan de rechter worden gelaten. Op grond van uw toezegging zou het echter passen –en in lijn met uw (ruim bedoelde) toezegging zijn- als u ook in deze gevallen nader onderzoek naar opzet/grove schuld (door Toeslagen dan wel de rechter) achterwege laat en de persoonlijke betalingsregeling alsnog toekent.
  b. Hoe om te gaan met de motie van Omtzigt d.d. 4 november 2019?
  De motie van Omtzigt beperkt de pauzeknop in de invordering niet tot opzet/grove schuld gevallen, maar wil deze in alle CAF-gerelateerde gevallen ("waarbij er een vermoeden bestaat dat er onterecht of te hard gehandeld is") toepassen. U kunt ervoor kiezen (dit onderdeel van) de motie toe te zeggen en de invordering in de overige CAF-zaken opschorten tot de publicatie van het rapport van de ADR. U komt hiermee dan terug op uw eerdere beslissing om lopende loonbeslagen en verrekeningen niet stop te zetten (zie bijlage 3).

Beantwoording van uw vragen

Vraag 1: Het begrip 'opzet of grove schuld':

a. *Wat betekent opzet/grove schuld precies?*
Een persoonlijke betalingsregeling voor toeslagschuld staat niet open voor zover het ontstaan van de terugvordering is te wijten aan opzet of grove schuld van de belanghebbende. Kort gezegd heeft bij opzet de belanghebbende willens en wetens gehandeld of nagelaten te handelen. Grove schuld is een in laakbaarheid

[1] Zo wordt het begrip opzet/grove schuld in de jurisprudentie verschillend ingevuld: voor het opleggen van een boete lijken strengere eisen te worden gesteld dan voor het weigeren van een persoonlijke betalingsregeling vanwege opzet/grove schuld. Ook is eerder (in 2016) een dergelijk onderzoek gedaan waaruit bleek dat het verplaatsen van het OGS-onderzoek naar de voorkant niet haalbaar was, onder meer in verband met een gebrekkige geautomatiseerde ondersteuning.

aan opzet grenzende mate van verwijtbaarheid en omvat mede grove onachtzaamheid. Bij grove schuld had de belanghebbende redelijkerwijs moeten begrijpen dat zijn gedrag tot gevolg kon hebben dat een te hoog bedrag aan tegemoetkoming zou worden toegekend. Zowel bij opzet als bij grove schuld heeft de burger geen recht op een persoonlijke betalingsregeling. Het gehele teruggevorderde bedrag moet dan binnen (maximaal) 24 maanden terugbetaald worden, ongeacht de betalingscapaciteit van de burger.

b. *Speelt opzet/grove schuld alleen bij Toeslagen?*
Opzet/grove schuld is een begrip dat ook speelt bij vergrijpboeten voor belastingen. In de invorderingssfeer komt het begrip echter niet voor bij belastingen. Bij het recht op kwijtschelding van belastingschulden speelt het begrip wel een indirecte rol. Kwijtschelding wordt niet verleend voor zover het feit dat de aanslag niet kan worden betaald, aan de belastingschuldige valt toe te rekenen. Dat laatste doet zich bijvoorbeeld voor indien de aangifte opzettelijk of grofschuldig onjuist is gedaan.

c. *Wat is de achtergrond van de Werkinstructie verwijtbaarheid kinderopvangtoeslag?*
De werkinstructie uit 2017 is een nieuwe versie van een eerder document uit 2015 (waarvan diverse versies circuleren) met als titel "Richtlijnen verwijtbaarheid kinderopvangtoeslag". De werkinstructie is bedoeld als handvat (hulpmiddel) voor medewerkers van Belastingdienst/Toeslagen die sinds augustus 2017 de inhoudelijke beoordeling van opzet/grove schuld doen. In de praktijk is het onderscheid tussen een handvat en een werkinstructie niet scherp te maken.

d. *Waarom is de werkinstructie niet steeds toegepast?*
Er zijn geen concrete aanwijzingen dat de werkinstructie (en voorheen de Richtlijnen) structureel niet goed is toegepast. Wel is uit de uitspraak van de Raad van State duidelijk geworden dat de omstandigheden in individuele gevallen anders gewogen kunnen worden door de rechter dan door Toeslagen is gedaan. De juiste weging van relevante feiten valt niet in een instructie te vangen; beter is het dan om meer specialisten naar eenzelfde casus te laten kijken. Daarnaast valt het, zoals in elk werkproces, niet uit te sluiten dat in individuele gevallen de werkinstructie niet juist is toegepast. De ADR doet onder meer onderzoek naar de wijze van invordering in CAF-zaken, inclusief de toepassing van opzet/grove schuld. In de tussentijd zal de opzet/grove schuld-kwalificatie niet worden onderzocht bij het verzoek om een persoonlijke betalingsregeling.

e. *Waarom wordt aan een belanghebbende met opzet/grove schuld-kwalificatie geen betalingsregeling op basis van betalingscapaciteit toegestaan*
De Uitvoeringsregeling Awir (een ministeriële regeling), die onder de beleidsverantwoordelijkheid van Financiën (DGFZ) valt, verbiedt dat met zoveel woorden: "De voorgaande leden [die o.m. het recht op een persoonlijke betalingsregeling regelen] zijn niet van toepassing indien het ontstaan van de terugvordering is te wijten aan opzet of grove schuld van de belanghebbende of diens partner.". De bepaling is nauwelijks toegelicht; kennelijk werd het destijds als vanzelfsprekend beschouwd dat als sprake is van opzet of grove schuld een persoonlijke betalingsregeling niet in de rede ligt, laat staan een toezegging dat restschuld niet wordt geïnd.
Als aan de standaardbetalingsregeling, waar een belanghebbende in opzet/grove schuld-situaties ook voor in aanmerking komt, niet voldaan wordt en dwanginvordering noodzakelijk wordt, komt hij overigens beleidsmatig, op verzoek, wel in aanmerking voor toepassing van de beslagvrije voet.[2] In die zin is

[2] De praktijk sluit hier niet geheel bij aan. Of een wijziging van de werkwijze nodig is, wordt meegenomen in het onderzoek dat onder punt 3. van de bespreekpunten is opgenomen.

dus ook hier het bestaansminimum geborgd. Wel kan belanghebbende nog jarenlang (vanwege automatiseringsbeperkingen: maximaal 8 jaar) geconfronteerd worden met dwanginvorderingsmaatregelen zoals verrekening van lopende toeslagen.

Vraag 2: Wat is er precies gebeurd met de RvS-uitspraak van 3 april 2019?

Op 3 april 2019 heeft de Raad van State, onder meer, geoordeeld dat er geen sprake is van opzet of grove schuld (OGS) vanwege het enkele feit dat de volledige kosten voor kinderopvang niet tijdig zijn voldaan. Bij de beoordeling van het verzoek om een persoonlijke betalingsregeling moet, in het kader van de toetsing OGS, gekeken worden naar alle omstandigheden van het geval. Overigens was in deze casus sprake van meer omstandigheden die tot de kwalificatie opzet/grove schuld door Toeslagen hadden geleid.[3]

Juist de weging van deze, voor een deel persoonlijke, omstandigheden bracht de Raad van State tot het oordeel dat in casu geen sprake was van OGS. Eerder had de rechtbank op basis van de door de Belastingdienst gestelde feiten geoordeeld dat terecht was aangenomen dat sprake was van OGS.

De landelijke vakgroepcoördinator toeslagen heeft aan Belastingdienst/Toeslagen aandacht gevraagd voor de consequenties van deze uitspraak van de Raad van State.[4] Dit heeft niet geleid tot een aanpassing van de in omloop zijnde werkinstructie (d.d. 1 augustus 2017) over OGS. Het betreft een algemene werkinstructie die tussentijds niet wordt aangepast aan nieuwe jurisprudentie.

De werkinstructie is overigens niet in strijd met de uitspraak van de Raad van State. Zo schrijft ook de werkinstructie het volgende voor:
- "Het bepalen van opzet of grove schuld is een grijs gebied, daarom is gedegen onderzoek nodig"
- "Omdat elke situatie haar eigen specifieke omstandigheden heeft is het praktisch niet mogelijk om uit te gaan van standaardtekstblokken."
- "De tekstblokken moeten wel uitgewerkt worden met (...) de specifieke omstandigheden waardoor er sprake is van opzet/grove schuld, etc."

Om in de praktijk te waarborgen dat de specifieke omstandigheden van het individuele geval zorgvuldig worden afgewogen, wordt inmiddels het vier-ogenprincipe gehanteerd (zie ook hierna vraag 3d).

Vraag 3: Hoe vaak is sinds 3 april 2019 de kwalificatie opzet/grove schuld weer gesteld?

Uit een grove (voorlopige) schatting blijkt dat in de periode van 3 april 2019 tot heden een vierhonderdtal[5] beoordelingen van opzet/grove schuld door Belastingdienst/Toeslagen is gedaan (terugvorderingen KOT > € 10.000). Onderzocht wordt in hoeveel van deze gevallen OGS is vastgesteld. Ervaringen

---

[3] Onder meer: geen stopzetting doorgegeven voor één van de kinderen die 4 jaar werd, niet volledig aan kunnen tonen dat de kosten voor kinderopvang volledig zijn voldaan, voorschotten ontvangen over 2 maanden waarin geen gebruik is gemaakt van opvang.
[4] In het algemeen wordt de impact van jurisprudentie binnen Toeslagen bepaald en wordt besloten of dit bijvoorbeeld moet leiden tot aanpassing van handboeken, modelbrieven, etc. In de praktijk moet het proces van verwerking van nieuwe jurisprudentie nog een structureel karakter krijgen.

[5] Het exacte aantal is niet rechtstreeks uit het systeem te halen maar wordt momenteel door DF&A achterhaald en volgt naar verwachting later deze week.

van toeslagmedewerkers uit het verleden leren dat in zo'n tweederde[6] deel van de gevallen OGS wordt geconstateerd en een persoonlijke betalingsregeling dus niet wordt toegekend. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden:

- Afwijking in het aantal uren. Om tot een terugvorderingsbeschikking van meer dan € 10.000 te komen zal het verschil tussen het aantal opgegeven uren en het aantal genoten uren erg groot moeten zijn, bij een kleinere terugvordering zal het urenverschil kleiner zijn. Een opgave van 230 uur p.m. terwijl er maar 100 uur genoten is zal sneller OGS opleveren dan een opgave van 120 uur en 100 uur genoten.
- Stopzetting te laat doorgegeven. Een veel voorkomende reden voor OGS is het niet doorgeven dat de opvang is gestopt. Hoe later de stopzetting wordt doorgegeven, hoe groter de kans dat de € 10.000-grens wordt overschreden.

[6] Ook dit getal proberen we deze week preciezer te maken.

BIJLAGE 1: Beschrijving proces vaststelling opzet/grove schuld

Schematisch overzicht:

	Standaard-betalingsregeling: 24 maanden (automatisch)*	Persoonlijke betalingsregeling: 24 mnd, obv betalingscapaciteit, 'kwijtschelding' restschuld' (op verzoek)	Dwanginvordering (loonbeslag, verrekening, etc) met toepassing beslagvrije voet**
Standaardgevallen:	√	√	Niet nakomen persoonlijke betalingsregeling
Opzet/grove schuld-gevallen:	√	X	Niet nakomen standaardbetalingsregeling

*Bij de standaardbetalingsregeling wordt geen rekening gehouden met het inkomen. De uitvoering ervan vindt plaats door verrekening met lopende toeslagen, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet.
** Voor de KOT geldt, anders dan voor de andere toeslagen, wettelijk geen beslagvrije voet, maar wordt deze beleidsmatig op verzoek wel toegepast.

Toelichting:
Als een toeslaggerechtigde de ontvangen toeslagvoorschotten moet terugbetalen, kan hij een verzoek doen om een persoonlijke betalingsregeling. De Belastingdienst/Toeslagen verleent een dergelijke betalingsregeling dus niet proactief. Indien dat verzoek vanaf medio 2016 een terug te vorderen bedrag behelst dat over één jaar en één toeslagsoort meer dan € 10.000 is, vraagt het Landelijk Incassocentrum (LIC) aan Toeslagen om OGS te beoordelen. Deze werkstroom is binnen Toeslagen bij het Fraudeteam belegd. Dit is gedaan, omdat medewerkers van het fraudeteam gewend zijn om zorgvuldige afwegingen te maken en inzage hebben in diverse systemen om het een en ander te onderzoeken en te kunnen beoordelen. Het onderzoek door het Fraudeteam op verzoek van het LIC kan tevens aanleiding zijn voor het (alsnog) opleggen van een vergrijpboete in de toekenningensfeer. Hoe vaak zich dit heeft voorgedaan wordt uitgezocht, dit volgt later deze week.

Voor de OGS-gronden zijn tekstblokken gemaakt welke moeten worden aangevuld met specifieke feiten en omstandigheden. De motiveringen worden opgemaakt door medewerkers op C-niveau (administratieve medewerkers). Deze worden, op basis van werkafspraken, gecontroleerd door een medewerker op E-niveau (vergelijkbaar met MBO-niveau). Daarna gaat de motivering via de applicatie WAB terug naar het LIC. Het LIC maakt de beslissing op het verzoek om een persoonlijke betalingsregeling op en verstuurt deze naar de belanghebbende.

Als een medewerker van het Fraudeteam twijfelt of sprake is van OGS neemt hij contact op met het LIC. Het uitgangspunt is dat een medewerker die eerder betrokken is bij een zaak deze niet opnieuw gaat bekijken maar dat het wordt overgedragen naar een collega die niet eerder bij het dossier betrokken is geweest.

De afwijzing van een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling gebeurt bij beschikking. Hierin is vermeld dat tegen deze beschikking bezwaar en beroep (bij de bestuursrechter) openstaat. Belanghebbende wordt hiervan niet vooraf op de hoogte gesteld.

Als bezwaar of beroep wordt ingesteld tegen de OGS-beschikking, wordt deze door het LIC behandeld. Het bezwaarproces voor OGS wordt uitgevoerd door E-functionarissen. Bij twijfel kan de procesbegeleider van bezwaar of een beroepsbehandelaar worden geraadpleegd. De beroepsprocedures worden door F-functionarissen (HBO-niveau) en I-functionarissen (WO-niveau) van het LIC gedaan. De procedures van de RvS worden door I-functionarissen van Toeslagen gedaan. De lijn in de jurisprudentie is, in ieder geval tot april 2019, steeds geweest dat OGS-kwalificaties in bijna alle gevallen terecht werden gegeven door Toeslagen.

BIJLAGE 2: Toelichting m.b.t. de 5 toeslaggerechtigden waarvoor in [redacted] OGS is vastgesteld

De onderbouwing van OGS wordt hierna per persoon (5) geciteerd. Hieruit blijkt dat elke situatie individuele aspecten heeft waarop OGS is gebaseerd. Uit het proces komt naar voren dat de beoordeling voor twee toeslaggerechtigden door Toeslagen is gedaan en vastgelegd in de applicatie WAB (Werkstroom Applicatie Belastingen). Twee toeslaggerechtigden zijn door het LIC beoordeeld, dit dateert uit de periode vóór 2017. Bij een toeslaggerechtigde is voor een lager bedrag dan € 10.000 OGS gesteld (in die periode was de doelmatigheidsgrens nog op €1.500 gesteld). Voor een toeslaggerechtigde (waarop de rechtszitting in juli 2019 zag) is geen onderbouwing in WAB aanwezig, maar is dit per e-mail tussen de medewerkers uitgewisseld omdat hier sprake was van een spoedgeval (dit betrof samenloop van belasting- en toeslagschulden). In die gevallen wordt eerst het verzoek behandeld voor belastingschulden, daarna voor de toeslagschulden. Omdat er op dat moment al veel tijd is verstreken, werd de beoordeling met voorrang opgepakt.

Toeslaggerechtigde 1- Kinderopvangtoeslag 2014 [redacted] en 2015 [redacted] later herzien naar [redacted])

Tekst uit de beschikking:
"*De terugvorderingsbeschikkingen van de kinderopvangtoeslag 2014 en 2015 zijn ontstaan omdat u niet hebt kunnen aantonen dat u recht hebt op kinderopvangtoeslag. Om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag moet de opvang plaatsvinden op basis van een geldige overeenkomst die aan de inhoudelijke voorwaarde voldoet zoals zijn gesteld in de Wet kinderopvang en is ondertekend door u en de kinderopvang. U hebt onvoldoende aangetoond dat de opvang bij [kinderopvanginstelling] op basis van een geldige overeenkomst plaatsvond. Het ontstaan van de terugvorderingbeschikkingen is dan ook te wijten aan ernstige nalatigheid van uw zijde.*

De terugvorderingsbeschikkingen van de kinderopvangtoeslag 2014 en 2015 zijn ontstaan omdat u niet hebt kunnen aantonen dat u recht hebt op kinderopvangtoeslag. Om in aanmerking te kunnen komen voor kinderopvangtoeslag moet duidelijk zijn wat de totale kosten zijn geweest en deze kosten moeten ook volledig en op tijd zijn betaald. U hebt niet kunnen aantonen dat u in 2014 en 2015 de volledige kosten van de opvang bij [kinderopvanginstelling] op tijd hebt voldaan. Omdat u de volledige kosten niet op tijd hebt voldaan bestaat er geen recht op kinderopvangtoeslag. Het ontstaan van de terugvorderingsbeschikking is dan ook te wijten aan grove onachtzaamheid van uw zijde.

De terugvorderingsbeschikkingen van de kinderopvangtoeslag 2014 en 2015 zijn ontstaan door het niet doorgeven van een wijziging dan wel stopzetting. U hebt van 1 juli 2015 tot en met 31 december 2015 een maandelijks bedrag aan toeslag ontvangen voor de opvang van [...] voor [redacted] opvanguren per maand bij kinderopvangouderorganisatie [kinderopvanginstelling]. Uit de door u ingestuurde gegevens is gebleken dat u van 1 juli 2015 tot en met 31 december 2015 voor de opvang van [...] slechts [redacted] opvanguren per maand hebt afgenomen. U hebt van 1 januari 2016 tot en met 21 november 2016 een maandelijks bedrag aan toeslag ontvangen voor de opvang van [...] voor [redacted] opvanguren per maand bij kinderopvangorganisatie [kinderopvanginstelling]. Uit de door u ingestuurde gegevens is gebleken dat u van 1 januari 2016 tot en met 1 maart 2016 voor de opvang van [...] slechts [redacted] opvanguren per maand hebt afgenomen. Bovendien is de opvang reeds beeindigd op 1 maart 2016. U bent gehouden tijdig een wijziging

dan wel stopzetting door te geven die invloed heeft op de hoogte van uw toeslag. Nu u dit niet hebt gedaan bent u ernstig nalatig geweest."

Toeslaggerechtigde 2 - Kinderopvangtoeslag 2015 [redacted]

Tekst uit beschikking:
"***Waaruit blijkt dat er sprake is van opzet of grove schuld?***
De terugvorderingsbeschikking van de kinderopvangtoeslag 2015 is ontstaan omdat u niet hebt kunnen aantonen dat u recht hebt op kinderopvangtoeslag. Om in aanmerking te kunnen komen voor kinderopvangtoeslag moet duidelijk zijn wat de totale kosten zijn geweest en deze kosten moeten ook volledig en op tijd zijn betaald. U hebt niet kunnen aantonen dat u in 2015 de volledige kosten van de opvang op tijd hebt voldaan. Omdat u de volledige kosten niet op tijd hebt voldaan bestaat er geen recht op kinderopvangtoeslag. Het ontstaan van de terugvorderingsbeschikking is dan ook te wijten aan grove onachtzaamheid van uw zijde."

Toeslaggerechtigde 3 - Kinderopvangtoeslag 2014 [redacted] en 2015 [redacted]

Tekst uit beschikking:
"*Toeslagen die een belanghebbende aanvraagt, worden bij voorschot toegekend en uitbetaald. Pas na afloop van het berekeningsjaar kan Belastingdienst/Toeslagen vaststellen of de toeslag tot het juiste bedrag is toegekend. De hoogte van de toeslag is onder meer afhankelijk van het inkomen. U bent zelf altijd verantwoordelijk voor het tussentijds doorgeven van wijzigingen (art. 17 AWIR) die op de hoogte van de toe te kennen toeslag van invloed kunnen zijn. Aan het einde van het berekeningsjaar moet u op verzoek bewijsstukken toezenden aan Belastingdienst/Toeslagen waaruit blijkt dat u daadwerkelijk recht had op het uitbetaalde voorschot van de toeslag."*

Toeslaggerechtigde 4 - Kinderopvangtoeslag 2014 [redacted] en 2015 [redacted], later herzien naar € [redacted]

Tekst uit beschikking:
"*De terugvorderingsbeschikking van de kinderopvangtoeslag 2009, 2011, 2014, 2015 en 2016 zijn tevens ontstaan doordat u onjuiste inkomensgegevens hebt verstrekt in uw aanvraag/wijziging. De hoogte van uw voorschot kinderopvangtoeslag is mede gebaseerd op het door u opgegeven toetsingsinkomen van u en uw eventuele toeslagpartner. Aan de hand van de inkomensgegevens uit uw definitieve aanslag inkomstenbelasting en/of de ontvangen jaaropgaven van werkgevers en/of uitkeringsinstanties wordt de definitieve berekening kinderopvangtoeslag vastgesteld.*

Bij de berekening van uw voorschot kinderopvangtoeslag 2009 zijn wij uitgegaan van een toetsingsinkomen van € [redacted]. Bij de definitieve berekening is gebleken dat uw gezamenlijk inkomen over 2009 € [redacted] bedroeg.

Bij de berekening van uw voorschot kinderopvangtoeslag 2011 zijn wij uitgegaan van een toetsingsinkomen van € [redacted]. Bij de definitieve berekening is gebleken dat uw gezamenlijk inkomen over 2011 € [redacted] bedroeg.

Bij de berekening van uw voorschot kinderopvangtoeslag 2014 zijn wij uitgegaan van een toetsingsinkomen van € [redacted] Bij de definitieve berekening is gebleken dat uw gezamenlijk inkomen over 2014 € [redacted] bedroeg.

Bij de berekening van uw voorschot kinderopvangtoeslag 2015 zijn wij uitgegaan van een toetsingsinkomen van €[ ]. Bij de definitieve berekening is gebleken dat uw gezamenlijk inkomen over 2015 €[ ] bedroeg.

Bij de berekening van uw voorschot kinderopvangtoeslag 2016 zijn wij uitgegaan van een toetsingsinkomen van €[ ]. Bij de definitieve berekening is gebleken dat uw gezamenlijk inkomen over 2016 €[ ] bedroeg.

Deze verschillen zijn dermate groot dat u had moeten weten dat u de teveel ontvangen toeslag diende terug te betalen. Het ontstaan van de terugvorderingsbeschikkingen is daarom te wijten aan ernstige nalatigheid van uw zijde."

Toeslaggerechtigde 5 - Kinderopvangtoeslag 2014 (€[ ] en 2015 (€[ ])

Tekst uit beschikking:
"***Waaruit blijkt dat er sprake is van opzet of grove schuld?***
Ondanks herhaald verzoek heeft u niet of niet tijdig gereageerd op het verzoek om informatie op te sturen over de genoten kinderopvang in 2014 en 2015. Belastingdienst/Toeslagen kan daarom niet controleren of er daadwerkelijk opvang is geweest. Nu op deze herhaaldelijke verzoeken niet hebt gereageerd ben u ernstig nalatig geweest."

Ministerie van Financiën

DO 5/9 - 15^00 uur

MEDEN
TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris 4/9 SUP bespreken

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Inlichtingen

Datum
23 augustus 2019

Notitienummer
2019-0000143364

Auteur

Van
Hoofddirecteur Fiscale en Juridische Zaken

Kopie aan

notitie

Scenario's inning overige CAF-posten

Aanleiding
In navolging van de notitie van eind augustus (zie bijlage 1) die op 21 augustus met u is besproken, sturen wij u hierbij een separate notitie over de inning van de "overige CAF-zaken", te weten: niet-CAF11. Hoewel gelijke gevallen nog niet volledig in kaart kunnen worden gebracht, leggen wij u in deze notitie voor de tussenliggende periode een werkbaar scenario voor, vooruitlopend op het inventariserend onderzoek van Toeslagen, de resultaten van het ADR onderzoek en het advies van de commissie Donner.

Beslispunt/Kern van de notitie:

Stemt u, een en ander tot het moment waarop de aanbevelingen van de Commissie Donner en de rapportage van de ADR zijn verwerkt, voor de overige CAF-zaken in met:

a. het niet eenzijdig opschorten van lopende invorderingsmaatregelen, zoals loonbeslag en dwangverrekening, met dien verstande dat onherroepelijke stappen daarbinnen, zoals de veiling van in beslaggenomen roerende of onroerende zaken, worden uitgesteld;
b. het niet ondernemen van nieuwe dwanginvorderingsmaatregelen, zoals een loonbeslag, overheidsvordering of dwangverrekening. Centraal aangemaakte invorderingsdocumenten zoals aanmaning en dwangbevel[1] worden wél verzonden, omdat het uitsturen daarvan technisch niet kan worden stilgelegd;
c. het in voorkomend geval naar aanleiding van klantcontact – met als onderwerp de rechtmatigheid van de behandeling door de Belastingdienst – aan de belanghebbende toezeggen dat zijn zaak wordt uitgezocht, dat hij over de uitkomsten daarvan zal worden geïnformeerd en dat in afwachting daarvan niet behoeft te worden betaald.

Toelichting:

- Van de (thans bekende) 8.405 vraagouders die onder de "overige CAF-zaken" vallen, hebben er op dit moment 4.527 een openstaande belasting- en/of toeslagschuld. De totale openstaande schuld bedraagt volgens een grove schatting circa € 46 miljoen; de van u gevraagde besluitvorming heeft echter op dit moment geen budgettaire consequenties. Zowel het inventariserend onderzoek van Toeslagen als het onderzoek van de ADR naar gevallen gelijk aan CAF11, loopt nog. Het is dus mogelijk dat de groep vraagouders en het openstaande bedrag uiteindelijk groter zal blijken te zijn.

[1] Voor het uitbrengen van een aanmaning en van een dwangbevel worden kosten in rekening gebracht; voor de inning van deze kosten worden uiteraard ook geen dwanginvorderingsmaatregelen genomen.

- Het is thans niet mogelijk in de overige CAF-zaken onderscheid te maken tussen gevallen waarin toeslagen in het verleden (naar nu is gebleken) onrechtmatig zijn stopgezet en gevallen waarin dat niet is gebeurd. Aan het rechtsgelijkheidsbeginsel (CAF 11 / CAF overig) wordt onder de gegeven omstandigheden zo veel als mogelijk recht gedaan door (1) naar aanleiding van klantcontact de zaak uit te zoeken en in afwachting van de uitkomst daarvan de invordering te schorsen, (2) voor de volledige CAF-populatie geen nieuwe invorderingsmaatregelen te nemen en (3) ultieme stappen binnen lopende invorderingstrajecten (veilen van in beslaggenomen zaken) aan te houden.
- Belangrijk hierbij om expliciet te vermelden, is dat reeds gelegde loonbeslagen en reeds uitgevoerde dwangverrekeningen van toeslagen in het kalenderjaar 2019 niet worden beschouwd als 'nieuwe invorderingsmaatregelen' en dus doorgang vinden (tenzij de schuldenaar zich meldt; in dat geval is onderdeel c van toepassing[2]).
- De voorgestelde maatregelen zijn beheerst in de zin dat er vanuit de Belastingdienst geen acties worden geïnitieerd (of juist van acties wordt afgezien) die erop kunnen duiden dat er in overige CAF-zaken sprake is geweest van onzorgvuldig, onbehoorlijk of onrechtmatig handelen van de Belastingdienst. Immers, uitgangspunt is dat lopende invorderingstrajecten in beginsel worden voortgezet.
- Belangrijkste nadeel van het voorgestelde scenario is dat er ten aanzien van lopende invorderingsmaatregelen een beroep wordt gedaan op het doenvermogen van de schuldenaren. De kans bestaat dat er opnieuw schrijnende gevallen ontstaan, omdat een schuldenaar de Belastingdienst niet (tijdig) weet te vinden. Als die gevallen bekend worden zal de Belastingdienst zich inspannen om de gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.
- Een alternatief scenario is dat in alle overige CAF-zaken de invordering wordt geschorst (conform het CAF11-scenario). Wij adviseren u hiervoor niet te kiezen omdat zo'n maatregel zo kan worden uitgelegd dat de Belastingdienst inmiddels tot de conclusie is gekomen dat ook in de overige CAF-zaken van alles is mis gegaan. Zo'n conclusie zou ontijdig zijn gelet op het adviesverzoek aan de commissie-Donner en het lopende onderzoek van de ADR. Bovendien zijn er ook andere belangrijke nadelen aan dit scenario verbonden zoals de hiervoor genoemde afbakeningsproblematiek, het risico van precedentwerking, het mislopen van belastinginkomsten en de arbeidsintensiviteit bij de uitvoering ervan.
- Eventuele extra (incidentele) uitvoeringskosten die gepaard gaan met de voorgestelde beslispunten, worden opgevangen binnen de begroting van de Belastingdienst.

[2] Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat als een schuldenaar zich meldt en daarbij aangeeft dat hij door de dwanginvordering onder het voor hem geldende bestaansminimum terecht is gekomen, dat dan wordt teruggevallen op het daarvoor bestaande beleid.