



Concept

Aan MT Toeslagen

Belastingdienst/Toeslagen

Datum
24 januari 2021

Auteur

In opdracht van

Afgestemd met

Concept, nog niet afgestemd

Versienummer
0.4

memo

Redelijke termijn voor definitieve toekenning

1. Inleiding

Toeslagen heeft al langere tijd de wens om meer in de actualiteit te werken. Een van de doelen daarbij is om binnen een redelijke termijn de toeslag van een aanvrager definitief vast te stellen. Op grond van de geldende wetgeving en jurisprudentie dient Toeslagen in beginsel binnen zes maanden na het laatst van belang zijnde vastgestelde inkomen de toeslag vast te stellen. Indien er geen aanslag inkomstenbelasting wordt opgelegd, dient Toeslagen in beginsel voor 31 december van het op het berekeningsjaar volgende jaar de toeslag vast te stellen. Deze termijnen zijn geen fatale termijnen. Indien Toeslagen deze termijnen niet haalt, dient Toeslagen binnen een redelijke termijn de toeslag vast te stellen. Uit de wet en jurisprudentie volgt dat Toeslagen tot vijf jaren na afloop van een berekeningsjaar bij de vaststelling van een toeslag het voorschot in het nadeel van een belanghebbende mag herzien.

De lengte van de termijn waarbinnen Toeslagen een voorschot kan herzien, zorgt onder andere voor toekenningonzekerheid bij de belanghebbenden en kan de bewijspositie voor belanghebbenden bij bezwaar en beroep bemoeilijken.

Om de toekenningzekerheid voor belanghebbenden te vergroten, heeft het MT Toeslagen op 3 december 2019 besloten dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 19, lid 4, Awir wordt vastgesteld op zes maanden. Na het verstrijken van die termijn wordt de toeslag niet lager vastgesteld dan het laatst verleende voorschot, tenzij er sprake is van misbruik. Hierdoor zou, ook indien uit informatie blijkt dat het voorschot op een te hoog bedrag was vastgesteld, geen terugvordering worden opgelegd.

De posten waarbij door het definitief vaststellen een terugvordering zou ontstaan, zijn daarom uitgesloten zodat die niet beschikt kunnen worden in afwachting van de nieuwe uitvoeringspraktijk. De posten waarbij een (na)betaling aan belanghebbenden zou volgen zijn wel beschikt. Na dit MT besluit is gebleken dat Toeslagen niet zelfstandig een nadere invulling kan geven aan de redelijke termijn en daar consequenties aan kan verbinden maar dat dit middels vastgesteld beleid zou moeten. De voorraad posten waar de toeslag nog niet definitief is vastgesteld, loopt is sindsdien verder opgelopen. Het gaat over ongeveer 18.000 posten die inmiddels meer dan een jaar zijn uitgesloten van formeel beschikken.

Met deze notitie wordt het MT Toeslagen allereerst verzocht om voor de plusminus 18.000 posten die al meer dan een jaar zijn uitgesloten van formeel beschikken te kiezen uit twee opties voor behandeling en de voorkeursoptie af te stemmen met de ☐ Toeslagen.

Daarnaast wordt het MT Toeslagen verzocht om met de ☐ Toeslagen op korte termijn in gesprek te treden over de wijze waarop Toeslagen in de toekomst invulling dient te geven aan de redelijke termijn bij het vaststellen van een toeslag.

2. Gevraagde besluiten

Het MT Toeslagen wordt gevraagd te kiezen uit een van de volgende twee opties met betrekking tot de posten die zijn uitgesloten van formeel beschikken naar aanleiding van het MT besluit van 3 december 2019:

1. De toeslagen worden vastgesteld conform het laatst recente voorschot waardoor er geen terugvordering ontstaat.
2. De toeslagen worden vastgesteld conform de huidige concept definitieve beschikkingen waarbij bij belanghebbenden wordt teruggevorderd.

Verder wordt het MT Toeslagen verzocht om te besluiten op korte termijn met de ☐ Toeslagen in gesprek te gaan over de invulling van het begrip redelijke termijn zoals genoemd in artikel 19, lid 4, Awir. Op korte termijn zal een notitie aan het MT Toeslagen worden gestuurd aan de hand waarvan het gesprek met de ☐ Toeslagen kan worden aangegaan.

3. Nadere toelichting

3.1 Redelijke termijn

Een tegemoetkoming in de vorm van een toeslag wordt op aanvraag toegekend door Toeslagen.¹ In artikel 19 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) staat de beslistermijn van Toeslagen voor het vaststellen van een tegemoetkoming.

Indien ter name van een aanvrager, diens partner of een medebewoner een aanslag inkomstenbelasting wordt vastgesteld, dient Toeslagen in beginsel de tegemoetkoming vast te stellen binnen zes maanden na de vaststelling van de laatste in dit kader van belang zijnde aanslag vast te stellen. Indien er ook sprake is van een beschikking ter zake van Niet in Nederland belastbaar inkomen (NINbi) dient Toeslagen in beginsel de toeslag vast te stellen binnen acht weken na het bekend worden van die aanslag mits die termijn verloopt ná de termijn van zes maanden die geldt voor de aanslag inkomstenbelasting.²

Het kan voorkomen dat er geen aanslag inkomstenbelasting wordt vastgesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij personen die niet beschreven zijn voor het doen van aangifte inkomstenbelasting. Indien dat het geval is, dient Toeslagen in beginsel voor 31 december van het jaar volgend op het berekeningsjaar de toeslag vast te stellen.³ Wanneer er geen inkomensgegevens als bedoeld in artikel

¹ Artikel 14, lid 1, Awir

² Artikel 19, lid 1, Awir

³ Artikel 19, lid 2 Awir

21a, lid 1, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awir) bekend is, dient Toeslagen uit te gaan van een inkomen van nihil.⁴

De hierboven genoemde termijnen worden verlengd met de tijd die gemoeid is met het opvragen van door Toeslagen gevraagde gegevens die van belang kunnen zijn voor de vaststelling van het recht op en de hoogte van de toeslag.⁵

Bovengenoemde termijnen zijn geen fatale termijnen. Indien deze termijnen niet worden gehaald, dient Toeslagen de belanghebbende daarvan schriftelijk in kennis te stellen onder het noemen van een redelijke termijn waarbinnen toekenning plaats zal vinden.⁶

In artikel 19 Awir staat niet nader uitgewerkt wat een redelijke termijn is indien het Toeslagen niet is gelukt om binnen de in de leden 1 en 2 van dat artikel genoemde termijnen de toeslag vast te stellen. In het verleden hanteerde Toeslagen de lijn dat, nu artikel 19 Awir geen fatale termijnen bevat, Toeslagen ook na het verstrijken van meerdere jaren nog de bevoegdheid had om de toeslag vast te stellen. Op 1 juni 2016 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) echter meerdere uitspraken gedaan waarin zij heeft geoordeeld dat Toeslagen tot maximaal vijf jaren na afloop van het berekeningsjaar de toeslag lager mag vaststellen dan het laatst verleende voorschot.⁷ Naar aanleiding hiervan is de Awir aangepast waarbij in artikel 16, lid 5, Awir nu staat vermeld dat Toeslagen een verleend voorschot mag herzien maar dat het verleende voorschot niet mag worden verlaagd indien op het tijdstip van herziening ten minste vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar.

Dit houdt in dat Toeslagen op dit moment tot vijf jaren na afloop van een berekeningsjaar de toeslag mag vaststellen op een bedrag dat lager is dan het eerder verleende voorschot. Indien deze termijn is verstreken, mag Toeslagen de toeslag vaststellen op het bedrag van het laatste voorschot of, indien dat het geval is, op een hoger bedrag.

3.2 Toelichting gevraagd besluit openstaande posten

Op 3 december 2019 heeft het MT Toeslagen besloten om de nadere termijn als genoemd in artikel 19, lid 4, Awir vast te stellen op zes maanden. Indien deze termijn zou worden overschreden, zou de toeslag niet lager worden vastgesteld dan het meest recente voorschot. Op deze wijze worden (na)betalingen wel verricht maar worden er geen terugvorderingen opgelegd. De uitzondering hierop is als er sprake is van misbruik.

Naar aanleiding van dit besluit zijn in het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) alle posten waarbij het inkomen méér dan een jaar geleden bekend was geworden en waar bij de vaststelling een terugvordering zou worden opgelegd, uitgesloten van formeel beschikken in afwachting van de nieuwe uitvoeringspraktijk. Op het moment dat bij nieuwe posten het inkomen méér dan een jaar geleden bekend was geworden, werd deze post ook uitgesloten van formeel beschikken indien er uit de vaststelling een terugvordering zou volgen. Posten waar bij de vaststelling een (na)betaling zou volgen, zijn wel beschikt.

⁴ Artikel 14, lid 3, Awir

⁵ Artikel 19, lid 3, Awir

⁶ Artikel 19, lid 4, Awir.

⁷ <https://www.raadvanstate.nl/@8921/maximaal-vijf-jaar/>

Na dit besluit is de vraag opgekomen of Toeslagen zelfstandig een nadere invulling kan geven aan het begrip redelijke termijn of dat dit middels beleid moet worden gedaan.

Uit de meest recente cijfers blijkt dat er op dit moment minstens 18.000 conceptbeschikkingen in TVS zijn die zijn uitgesloten van formeel beschikken omdat er de inkomens langer dan een jaar bekend zijn en omdat er een terugvordering zou ontstaan bij formeel beschikken. Het bedrag aan terugvorderingen dat zou ontstaan bij formeel beschikken bedraagt minstens € 15 miljoen. Het zwaartepunt ligt bij de kinderopvangtoeslag 2018.

Met het gevraagde besluit wordt beoogd een oplossing te vinden voor de situatie dat deze belanghebbenden al geruime tijd wachten op een vaststelling van hun toeslag.

3.2.1 Nadere toelichting optie 1

De eerst voorgelegde optie betreft het vaststellen van de toeslagen in de betreffende populatie conform het laatst verstrekte voorschot. Op deze wijze ontstaat voor de belanghebbenden geen terugvordering.

De volgende argumenten spreken voor het kiezen voor deze optie:

- Er wordt gehandeld in het voordeel van belanghebbende omdat er geen terugvordering ontstaat.
- Er wordt voorkomen dat belanghebbenden worden geconfronteerd met eventuele bewijsnood door het lange(re) tijdsverloop indien een terugvordering wordt opgelegd en belanghebbende daartegen in bezwaar gaat.
- Toeslagen had de mogelijkheid om eerder de toeslag vast te stellen maar heeft ervoor gekozen dit (nog) niet te doen. Na dit lange(re) tijdsverloop alsnog de terugvordering opleggen is niet behoorlijk.
- Door het lange(re) tijdsverloop dienen belanghebbenden meer rente te betalen. Vanuit burgerperspectief is dit niet begrijpelijk gelet op het feit dat Toeslagen er zelf voor heeft gekozen nog niet te beschikken.
- Er kan niet met zekerheid gesteld worden dat alle concept-beschikkingen zijn getoetst aan het Verzamelbesluit Toeslagen en de beginselen van behoorlijk bestuur. Indien tot terugvordering wordt overgegaan, bestaat het risico van het opleggen van onterechte of onzorgvuldig/onvolledig gemotiveerde besluiten.
- Alle concept-beschikkingen handmatig herbeoordelen op rechtmatigheid is gelet op de beschikbare behandelcapaciteit niet mogelijk.

Met betrekking tot optie 1 zijn de volgende risico's in beeld:

- Indien Toeslagen beschikking heeft over betrouwbare contra-informatie⁸, op basis waarvan blijkt dat het voorschot tot een te hoog bedrag is vastgesteld, dient Toeslagen in beginsel op grond van deze gegevens de toeslag vast te stellen. Hier van afwijken zorgt ervoor dat er contra legem toeslagen worden vastgesteld.
- Toeslagen werkt met gesplitste besluitvorming. Dit houdt in dat Toeslagen, bij handmatige behandeling, eerst een schriftelijk besluit stuurt met de motivering. Vervolgens wordt dit geformaliseerd met een systeembeschikking uit TVS. Beide staan open voor bezwaar en beroep.

⁸ Bijvoorbeeld vastgestelde inkomens, gegevens over de huurprijs of kosten van de kinderopvang

Bij een deel van de populatie is het eerste besluit al (geruime tijd geleden) verzonden. Indien conform het laatst bekende voorschot wordt beschikt, zal een deel van de belanghebbenden tegenstrijdige besluiten ontvangen.

- Ook bij gevallen waar aantoonbaar sprake is van misbruik wordt de toeslag toegekend conform het laatst verstrekte voorschot. Er is niet in beeld om hoeveel gevallen het gaat.
- Het is systeemtechnisch niet mogelijk om de toeslag vast te stellen conform het laatste voorschot waarbij de correcte grondslagen worden weergegeven. Dit kan vragen oproepen bij belanghebbenden als bijvoorbeeld het geschatte inkomen in plaats van het vastgestelde inkomen op de beschikking staat of de opvanggegevens niet in de beschikking staan opgenomen. Dit kan mogelijk ondervangen worden door alle belanghebbenden geen systeembeschikking maar een brief te sturen met de motivering.
- Belanghebbenden in gelijke situatie (met dezelfde contra-informatie), behalve dan dat het laatste inkomensgegevens minder dan één jaar terug is vastgesteld, worden op een andere wijze behandeld

3.2.2 Nadere toelichting optie 2

De als tweede voorgelegde optie betreft het vaststellen van de toeslagen in de betreffende populatie conform de op dit moment bekende concept-beschikkingen. Hierbij worden de toeslagen vastgesteld met inachtneming van de bekende contra-informatie en dit zal tot gevolg hebben dat aan belanghebbenden een terugvordering wordt opgelegd.

De volgende argumenten spreken voor het kiezen voor deze optie:

- De toeslagen worden vastgesteld op grond van de bekende contra-informatie. Op deze wijze wordt de toeslag op dezelfde wijze vastgesteld als bij andere belanghebbenden wiens toeslag eerder was vastgesteld.
- Door te beschikken conform de bekende contra-informatie wordt voorkomen dat belanghebbenden tegenstrijdige besluiten ontvangen.
- Deze optie is systeemtechnisch gezien het best uitvoerbaar. Door te beschikken conform de bekende contra-informatie wordt geborgd dat de hoogte van de toeslag en de motivering overeenkomen.

Met betrekking tot optie 2 zijn de volgende risico's in beeld:

- Door het lange(re) tijdsverloop bestaat het risico dat belanghebbenden in bewijsnood raken indien zij tegen de terugvordering in bezwaar gaan.
- Er kan niet met zekerheid gesteld worden dat alle concept-beschikkingen zijn getoetst aan het Verzamelbesluit Toeslagen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hierdoor bestaat het risico dat er onterechte en onrechtmatige terugvorderingen worden opgelegd. Alle concept-beschikkingen handmatig herbeoordelen op rechtmatigheid is gelet op de beschikbare behandelcapaciteit niet mogelijk.
- Bij meerdere belanghebbenden zal minstens een jaar zitten tussen het schriftelijke besluit met de motivering en de systeembeschikking waarmee de terugvordering wordt geformaliseerd. Dit lange tijdsverloop door toedoen van Toeslagen is niet zorgvuldig.
- Door het lange(re) tijdsverloop wordt aan belanghebbenden meer heffingsrente in rekening gebracht.

3.2.3 Advies Productieregie en Vaktechniek Toeslagen

Aan beide opties kleven risico's. Productieregie en Vaktechniek Toeslagen adviseren het MT Toeslagen echter om te kiezen voor optie 1. Hierbij worden de volgende punten van belang geacht.

Allereerst gaat het hier om posten die al meer dan een jaar geleden formeel beschikt hadden kunnen worden maar waarbij Toeslagen zelf de keuze heeft gemaakt om deze uit te sluiten van formeel beschikken omdat Toeslagen op dat moment al de wens had uitgesproken om geen late(re) terugvorderingen op te leggen. Het wordt als niet behoorlijk gezien om nu alsnog een (nog latere) terugvordering op te leggen.

Daarnaast wordt het aannemelijk geacht dat belanghebbenden mogelijk door de verstreken tijd in bewijsnood zullen raken doordat zij benodigde bewijsstukken niet of moeilijker kunnen overleggen.

Het risico dat er met het opleggen van terugvorderingen onterechte terugvorderingen worden opgelegd doordat er niet is getoetst aan het Verzamelbesluit Toeslagen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt als reëel ingeschat. Vaktechniek Toeslagen ziet het als een groot risico om de reële kans te lopen om na een dergelijk lang tijdsverloop onrechtmatige terugvorderingen op te leggen. Indien wordt gekozen voor optie 1 heeft dit wel als gevolg dat de kans aannemelijk is dat er toeslag wordt toegekend bij aantoonbaar misbruik. Het wordt echter als een groter risico gezien om meerdere onrechtmatige besluiten in het nadeel van belanghebbenden te nemen, zeker gelet op het tijdsverloop.

Het risico dat het systeemtechnisch wellicht niet mogelijk is om zowel het juiste bedrag aan toeslag als de bekende grondslagen op te nemen in de systeembeschikking wordt onderkend. Hetzelfde geldt voor het risico dat belanghebbenden tegenstrijdige besluiten zullen ontvangen. Vaktechniek Toeslagen adviseert om te onderzoeken of het mogelijk is om intern het toeslagjaar af te sluiten en de belanghebbenden een schriftelijk besluit te sturen met daarin nadere uitleg en motivering.

Tot slot wordt verwacht dat indien er wordt beschikt conform het laatste voorschot, minder belanghebbenden in bezwaar/beroep zullen gaan aangezien ze niet een bedrag terug hoeven te betalen waardoor er meer capaciteit bestaat om aan dienstverlening in de actualiteit te doen.

