

Aanleiding

In december 2019 is Toeslagen na een MT besluit gestart met het streven om maximaal 12 maanden na het vaststellen van alle definitieve grondslagen voor een huishouden definitief te beschikken (DT) en indien dit niet lukt, geen terugvordering meer op te leggen. Vanaf dit MT besluit resulteerde het overschrijden van deze termijn in het tijdelijk blokkeren van DT indien er teruggevorderd zou moeten worden. In mei 2021 is de juridische conclusie getrokken dat de directie Toeslagen niet gemandateerd was om dit besluit te nemen, en dat publicatie van een beleidsbesluit daarvoor vereist was. Op dat moment werd al ruim een jaar uitvoering gegeven aan deze handelwijze.

Het gevolg hiervan is dat er een populatie is ontstaan waarbij Toeslagen al 18 maanden of langer beschikt over alle grondslaggegevens (incl. inkomen) om definitief te kunnen beschikken, omdat zij tot nu toe zijn uitgesloten van het DT-proces. Bepaalt dient te worden hoe richting deze populatie gehandeld gaat worden. Aanvullend aandachtspunt hierbij is dat, indien opnieuw overgegaan zal worden tot terugvorderen, we te maken hebben met een handmatige toetsing waarvoor veel capaciteit is benodigd. Dit gaat ten koste van andere actuele processen, zoals het tijdig vaststellen van nieuwe DT's en dienstverlening.

Het voorstel is om voor de betreffende populatie te regelen dat een definitieve beschikking (DT) met een terug te betalen bedrag **niet** zal leiden tot een terugvordering bij de burger. Daarnaast gaan wij graag het gesprek met u aan over of de huidige termijn voor het opleggen van de definitieve beschikking nog passend is bij de huidige missie en visie op toeslagen.

Kern

- Bovengenoemde populatie ziet specifiek op de jaren 2017 en 2018. Voor deze populatie geldt dat Toeslagen het na het tijdsverloop (18+ maanden na vergaren alle info), om diverse redenen niet wenselijk vindt de eventuele terugvorderingen op grond van een DT voor rekening van de toeslaggerechtigde te laten komen.¹
- Er zijn geen harde termijnen voor het vaststellen van een DT in de Awir vastgelegd. Wel volgt uit rechtspraak en uitleg van de regelgeving dat de termijn voor het vaststellen van een eerste DT die leidt tot een terugvordering is beperkt tot vijf jaar na de laatste dag van het berekeningsjaar.
- Dit neemt niet weg dat TSL wel gehouden is om binnen 'een redelijke termijn' de DT vast te stellen. Wat een redelijke termijn is, is niet nader gespecificeerd en kan per individu verschillen. Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan er wel aanleiding zijn om na een bepaald tijdsverloop niet meer terug te vorderen.
- Op dit moment geldt bijvoorbeeld al dat indien gegevens bij de burger zijn opgevraagd, deze zijn overgelegd en vervolgens bij Toeslagen een langere periode (minimaal drie jaar) zijn blijven liggen zonder vervolgstappen van de dienst, de ontstane bewijsnood niet aan de toeslaggerechtigde wordt tegengeworpen.² Toeslagen kan dus niet *zonder meer* een toeslag terugvorderen op grond van door de burger verstrekte gegevens indien deze gegevens niet binnen een redelijke termijn zijn verwerkt.
- Hierbij weegt ook mee of burgers na het verstrijken van zoveel jaren (3-5 jaar) nog gevraagd kan worden voor de controle op de juistheid van de gegevens. Dit past niet in de huidige tijdgeest waarbij herstel van vertrouwen, burgerperspectief en de menselijke maat onderdeel uitmaken van behoorlijk bestuur. De burger valt in dit geval niks te verwijten, het was de keuze van Toeslagen om nog niet over te gaan op definitief beschikken.
- Benadrukt dient te worden dat Toeslagen, samen met de beleidsdepartementen, de overstap maakt om meer in de actualiteit te werken. Bijvoorbeeld via de maatregelen in de verbetertrajecten. Dit past bij het huidige beleid om burgers eerder zekerheid te geven en rekening te houden met het doenvermogen van burgers. Het helpt daarbij om met een schone lei te beginnen.
- Om eenzelfde situatie over latere jaren te voorkomen wordt intern meer gestuurd op tijdig definitief toekennen. In het jaarcontract 2022 is om die reden niet alleen een kpi opgenomen

¹ Voor 2016 verloopt de vijfjarentermijn op 1 januari 2022 en is het sowieso niet meer geoorloofd op grond van een definitieve toekenning terug te vorderen. Voor 2019 geldt dat in de meeste gevallen de inkomensgegevens nog niet bekend zijn, zodat er om die reden nog niet definitief beschikt kan worden.

voor definitief toekennen over 2021, maar ook voor definitief toekennen over 2019 en 2020. Zodoende komen knelpunten eerder in beeld.

- Naast de inhoudelijke overweging om hier niet meer over te gaan tot terugvorderen, speelt ook het uitvoeringsaspect een rol. Het proces van terugvorderen vergt capaciteit. Er is op dit moment 1700 uur gereserveerd voor regulier terugvorderen in 2022. Mocht er toch teruggevorderd worden voor deze populatie uit 2017-2018 dan is de inschatting dat dit circa 20.000 uur extra in beslag neemt. Deze 20.000 uur is niet ingecalculeerd en zal ten koste gaan van dienstverlening en toezicht dat anders uitgevoerd zou worden in 2022 / 2023.
- In totaal gaat het om ongeveer 14 mln. euro in 2017 en 2018 verdeeld over de departementen, waarbij het grootste deel bij KOT en KGB ligt. (zie tabel 4 onder het kopje cijfers)

Vervolgproces:

- Het voorstel van Toeslagen zal in een beleidsregel (beleidsbesluit) moeten worden geformaliseerd. Hieronder zijn twee mogelijke opties benoemd evenals bijbehorende risico's.

Opties voor beleidsbesluit:

1. De terugvordering matigen:

- Op grond van de wet en bestaand beleid kan Toeslagen een terugvordering matigen indien er sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat de terugvordering in een specifiek geval onevenredig is. Toeslagen dient hiervoor dus in beginsel de specifieke omstandigheden van het geval te beoordelen.
- Het 18+ maanden beschikken over alle informatie om een DT vast te stellen, waarbij de burger niks te verwijten valt, zou aangemerkt kunnen worden als bijzondere omstandigheid, waarbij Toeslagen deze regel generiek toepast op de betreffende populatie. De invulling van 'geen verwijtbaarheid' laat ruimte om in individuele gevallen af te wijken van de generieke toepassing. Tegelijkertijd roept dit de vraag op hoe deze ruimte in te vullen.
- Daarbij dient gemotiveerd te worden in welke mate de terugvordering wordt gematigd, 100%, 80%, 50% etc. Bijvoorbeeld:
 - a. 100% matigen voor 2017 en 2018
 - b. Ander percentage voor 2017 en 2018
 - c. 100% tot bepaald bedrag, voor hogere bedragen wel individuele behandeling / beoordeling.
- De keuze voor 1 matigingspercentage voor de gehele populatie is het best uitlegbaar naar de burger. Daarbij sluit 100% matigen het best aan bij de schone lei gedachte en de huidige tijdgeest om te werken in de actualiteit.
- 100% matigen heeft de uitdrukkelijke voorkeur vanuit Toeslagen, omdat met gedeeltelijk matigen alsnog veel handmatige capaciteit gemoeid is.

2. Invullen van redelijke termijn in art 19, vierde lid, Awir:

- In art 19 worden diverse termijn genoemd voor het vaststellen/verlengen van een DT termijn. Indien de daar genoemde termijn niet haalbaar is, dient een DT binnen een redelijke termijn te worden vastgesteld.
- In een beleidsbesluit zou dit begrip nader ingevuld en afgebakend kunnen worden. Bijvoorbeeld door te stellen dat indien TSL 18+ maanden beschikt over alle informatie om DT vast te kunnen stellen, en de burger geen verwijt treft, een DT tenminste ter hoogte van het laatste voorschot dient te worden vastgesteld. Op die manier wordt een terugvordering voorkomen. Daarbij zou voorzien kunnen worden in een antimisbruikbepaling, zodat TSL hier niet toe gehouden is in geval van bijzondere omstandigheden. Overigens speelt ook hier de vraag wat bijzondere omstandigheden zijn om wel terug te vorderen en hoe het begrip 'geen verwijtbaarheid' moet worden ingevuld.
- Kantekening bij deze optie is dat dit betekent dat hiermee het daadwerkelijke materiele recht op een toeslag afwijkend wordt vastgesteld ten opzichte van de grondslaggegevens.

Aandachtspunten en risico's

- Hoewel er gegronde redenen zijn om voor de betreffende populatie op grond van de DT niet terug te vorderen, geldt evengoed dat ook na verloop van (lange) tijd een terugvordering nog zorgvuldig kan zijn, mits er goede redenen zijn voor dit lange tijdsbestek. Dat vergt een individuele benadering, terwijl een generieke benadering wenselijk is.

- Daarbij is het echter zeer de vraag of het juridisch haalbaar is, de nog te bepalen beleidsregel uitsluitend op deze specifieke populatie van toepassing te laten zijn (om die reden zien bovenstaande opties op een meer generieke beleidsregel).
- Precedentwerking: voor beide genoemde opties geldt het echter wel de waarschuwing dat een dergelijke generieke beleidsregel een precedent schept –ook vanuit algemene beginselen van behoorlijk bestuur - waarop in de toekomst (ook als we dat in individuele gevallen misschien niet zouden willen) een succesvol beroep op kan worden gedaan. Ook na verloop van (lange) tijd kan een terugvordering immers nog zorgvuldig kan zijn, mits er goede redenen zijn voor dit lange tijdsbestek.
- Gelijkheidsbeginsel: Ook speelt de vraag hoe een dergelijke generieke beleidsregel zich verhoudt tot bijv. 2017 e.v. waar wel al een DT is opgelegd incl terugvordering en waarbij TSL ook 18+ maanden gewacht heeft met DT. Voor burgers die in een ander jaar ook met een demate lange behandeltermijn geconfronteerd zijn en met pijn en moeite toeslagen hebben moeten terugbetalen is dit immers niet goed uit te leggen.
- Een eventuele keuze voor een beleidsbesluit zal in samenhang moeten worden gezien met de bredere vraag over de redelijke termijn voor het opleggen van de definitieve beschikking en of vijf jaar hier nog passend bij is. De gevallen waarin Toeslagen nog niet definitief kan beschikken, omdat het inkomen nog niet definitief is vastgesteld, zou onderdeel van deze bredere discussie moeten zijn.

Toelichting

Voorstel niet terugvorderen

Het voorstel is om voor de betreffende restpopulatie in te regelen dat een definitieve beschikking (DT) met een terug te betalen bedrag **niet** zal leiden tot een terugvordering bij de burger. Aan de burger wordt een beschikking per brief gestuurd waarin wordt toegelicht dat de toeslag over het betreffende toeslagjaar niet zal leiden tot een terug te betalen bedrag. De burger heeft de mogelijkheid om hiertegen in bezwaar te gaan. De matiging wordt in het systeem geregeld, zodat de burger daar verder geen omkijken naar heeft. Er worden dus geen grondslagen aangepast op basis waarvan de DT gelijk zou zijn aan de VT. Het voorstel raakt de gehele restpopulatie Toeslaggerechtigden, dus ook de populatie die zich gemeld heeft bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT).

Belangrijk om op te merken is dat voor de jaren waarin Toeslagen de burger geen terugvordering wil opleggen, de burger wel een definitieve beschikking ontvangt van Toeslagen. Inclusief bezwaar- en beroep mogelijkheid waar de burger uiteraard toegang toe blijft houden. Hier zal een aparte werkstroom voor ingericht worden in samenwerking met de vaktechnische lijn. De beschikking zal tot resultaat hebben dat de burger niet meer terug hoeft te betalen over de betreffende jaren.

Overigens zal daar waar sprake is van vastgesteld misbruik door het opleggen van een vergrijpboete of een (lopend) strafrechtelijk traject per casus worden gezien of er alsnog over wordt gegaan tot het opleggen van een terugvordering.

Nadere duiding van de populatie en context

Dit memo gaat over een afgebakende restpopulatie die tot stand is gekomen in de periode december 2019 tot mei 2021. Het betreft een populatie waarvoor Toeslagen op dit moment al minimaal 18 maanden, oplopend tot enkele jaren, beschikt over alle gegevens om een definitieve beschikking af te geven. In geen enkel geval is het aan de burger te wijten dat dit nog niet is gebeurd.

Het is van belang om te benadrukken dat de onderliggende populatie tot stand is gekomen om zeer diverse redenen. Het kan gaan om posten die zijn uitgesloten door bijvoorbeeld:

- het feit dat ze zijn aangehouden in het kader van op dat moment nog in te plannen toezichtacties zoals DT KOT
- een (langdurige) behandeling en afhandeling van toezichtacties zoals toezicht op partnerschap (scheiden van tafel en bed bijvoorbeeld)
- vaktechnische afhandeling die om uiteenlopende redenen lang op zich heeft laten wachten
- complexe systeemfouten waarvoor een IV aanpassing noodzakelijk zijn om een post op de juiste manier in behandeling te nemen

- Deelpopulaties uit andere acties met complexiteit in de behandeling en die wachten op verdere afhandeling
- overlap is met UHT en om die reden nog niet behandeld zijn

Voor een deel van deze populatie geldt dat er reeds toezicht is uitgevoerd en ook al met de burger is gecommuniceerd over een terugvordering die de burger gaat ontvangen. Dit is echter al minimaal 18 maanden geleden waardoor Toeslagen het **niet** behoorlijk vindt om deze terugvorderingen alsnog op te leggen.

Apparaatskosten en IV:

Indien ervoor wordt gekozen om wel in te vorderen over de jaren 2017/2018, dan wordt de benodigde capaciteit geschat op **20 FTE** (20.000 uur behandelcapaciteit). Met name omdat de ontstane definitieve beschikkingen handmatig getoetst moeten worden op juistheid en voor een deel van de terugvorderingen die hoger zijn dan €1500 euro zal eerst contact opgenomen worden met de burger zodat deze zijn of haar zienswijze kan geven.

Indien gekozen wordt om niet in te vorderen over de jaren 2017/2018, dan zal de benodigde capaciteit afhankelijk van beschikbaarheid IV middelen, geschat worden op ongeveer **1 FTE**. Bovenstaande schattingen zijn op basis van de restpopulatie uit bijgevoegde tabel. Hier dient nog een herijking op plaats te vinden, waarna een definitieve kostenopgave gemaakt kan worden.

Wanneer besloten wordt om niet terug te vorderen over de genoemde jaren is er om dat mogelijk te maken naar verwachting wel impact op IV. De impact op IV zit (met name) in de technische mogelijkheid tot matigen die gerealiseerd zal moeten worden door IV. Deze functionaliteit is al ingepland en vloeit in die zin niet voort uit dit besluit, maar zal wellicht een hogere prioriteit moeten krijgen op het IV portfolio.

Ingezette acties om vertraging te voorkomen

Voor het grootste deel van de burgers (90%) geldt dat de beschikking wordt opgelegd binnen 12 maanden nadat alle gegevens bekend zijn. Toeslagen werkt steeds meer in de actualiteit, maar het is nooit helemaal uit te sluiten dat er beschikkingen worden opgelegd waarbij de gegevens al meer dan 12 maanden in het bezit zijn van Toeslagen. Om te voorkomen dat er in de toekomst een soortgelijke situatie kan ontstaan met een aantal verbeteracties in gang gezet. Voor een deel van deze acties zijn de effecten al zichtbaar:

- Verhogen van de capaciteit op Toezicht in de actualiteit (VT fase), waarmee eventuele correcties eerder worden opgelegd en het verschil tussen DT en VT wordt gereduceerd
- Uitoefenen van DT toezicht in de actualiteit (de afgelopen jaren heeft hierop een inhaalslag plaatsgevonden)
- Meer risicogericht werken in de DT (toezicht) fase
- Een programma met als doel het verbeteren van productiesturing met onder andere stuurindicatoren op behandelen binnen 12 maanden
- Aanpassing van mechanisme en bevoegdheden in de organisatie om uitsluitingen op te voeren
- Issues worden eerder opgewerkt naar bestuurlijk niveau. Daarmee wordt de handelingssnelheid bij issues hoger en blijven deze minder lang liggen
- Toeslagen werkt continue aan het verbeteren van de eigen gegevenspositie zodat beschikkingen in de VT en de DT fase sneller afgegeven kunnen worden op basis van de juiste gegevens. Bijvoorbeeld door gegevensuitwisseling met de SVB en kinderopvanginstellingen te verbeteren

Cijfers

De cijfers hieronder weergegeven zijn nog niet de definitieve gegevens. Er vindt op dit moment nog nadere data-analyse plaats waardoor de aantallen naar schatting naar boven worden bijgesteld. Een eerste indicatie is dat het gaat om een vergroting van de totale populatie van circa 5-15%. Detailinformatie is nog niet beschikbaar en derhalve is deze vooralsnog niet verwerkt in de onderstaande cijfers. Het betreft handmatig opgevoerde uitsluitingen die op dit moment geanalyseerd worden waarbij voor een deel geldt dat de gegevens langer dan 18 maanden bekend zijn.

Tabel 1: Restpopulatie per toeslagjaar

Aantallen	2016	2017	2018	Totaal
< €1.500	471	1.737	5.614	7.822
>= €1.500	92	442	1.704	2.238
Totaal	563	2.179	7.318	10.060

Tabel 2: Bedragen terugvorderingen gegroepeerd per toeslagjaar

Bedragen	2016	2017	2018	Totaal
€1.500 - €5.000	71	352	1346	1769
€5.000 - €10.000	19	64	279	362
>€10.000	2	26	79	107

Tabel 3: Terugvorderingen per toeslagsoort

Toeslagsoort	2016	2017	2018	Totaal
ZT	228	638	935	1801
HT	54	336	245	635
KOT	153	843	5169	6165
KGB	128	362	969	1459

Tabel 4: Totale bedragen per toeslagjaar per toeslagsoort

Toeslagsoort	2.016	2.017	2.018	Totaal
ZT	€107.000	€324.000	€386.000	€817.000
HT	€62.000	€350.000	€241.000	€653.000
KOT	€685.000	€2.350.000	€9.230.000	€12.265.000
KGB	€105.000	€320.000	€656.000	€1.081.000
Totalen	€959.000	€3.344.000	€10.513.000	€14.816.000