



Ministerie van Financiën

Aan
Top-25 Belastingdienst

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Datum
17 april 2020

Auteur
UHB:
FJZ:
KETEN:

memo

2020-1301 Matiging en proportionaliteit

1. Wetsvoorstel/regeling

1.1. Beschrijving voorstel/regeling

Naar aanleiding van het rapport van de Adviescommissie uitvoering toeslagen en de kabinetsreactie is aanvullende wetgeving in het Toeslagendomein noodzakelijk om herstel van de gedupeerde mogelijk te maken. Ook moet wetgeving voorkomen dat deze situatie zich in de toekomst nogmaals kan voordoen.

Deze uitvoeringstoets brengt de uitvoeringsgevolgen in kaart van beleid met betrekking tot de matiging van de terugvordering van toeslagen en het proportioneel vaststellen van kinderopvangtoeslag. Dit ziet op herziening en op de toekomst

Matiging van de terugvordering van toeslagen (zie onderdeel 2.1 Verzamelbesluit)

Als sprake is van een terug te vorderen bedrag aan onverschuldigd betaalde toeslagen, ontstaat een betalingsverplichting voor de belanghebbende ter grootte van dit bedrag aan de Belastingdienst/ Toeslagen.

De Belastingdienst/Toeslagen moet op grond van artikel 3:4, eerste lid, Awb de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afwegen en onder bijzondere omstandigheden van terugvordering afzien of het terug te vorderen bedrag matigen. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb mogen de nadelige gevolgen van het terugvorderingsbesluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Alleen bijzondere omstandigheden kunnen zich verzetten tegen gehele terugvordering. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als:

- een derde (bijvoorbeeld een kinderopvangorganisatie) fraudeert zonder medeweten en (directe) betrokkenheid van de belanghebbende;
- een derde identiteitsfraude pleegt en op naam en buiten medeweten van de belanghebbende de toeslag aanvraagt en de toeslag aantoonbaar – geheel of gedeeltelijk – niet ten gunste van de belanghebbende komt;
- een door belanghebbende redelijkerwijze niet (meer) te herstellen geringe formele tekortkoming (zoals het ontbreken van een handtekening in een contract) heeft geleid tot aanzienlijke negatieve gevolgen voor het recht op toeslagen, terwijl aan alle materiële eisen voor de betreffende toeslag

is voldaan.¹

Deze opsomming is niet limitatief.

Van bijzondere omstandigheden is geen sprake als:

- de belanghebbende te kwader trouw is;
- de 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;
- de terugvordering het gevolg is van een afwijking van het daadwerkelijke over het berekeningsjaar vastgestelde toetsingsinkomen voor de toeslagen en het geschatte inkomen op basis waarvan het voorschot is berekend;
- de terugvordering het gevolg is van het overschrijden van een vermogensgrens.

Ook deze opsomming is niet limitatief.

Indien sprake is van een bijzondere omstandigheid beoordeelt de Belastingdienst/Toeslagen door middel van een individuele belangenafweging of de nadelige gevolgen van de terugvorderingsbeschikking in het specifieke geval niet evident onredelijk zijn.

De Belastingdienst/Toeslagen zal belanghebbende, indien de omstandigheden daartoe noodzakelijk zijn, de gelegenheid bieden om zijn zienswijze te geven ten aanzien van het voorgenomen besluit tot matiging van de terugvordering. Het uitgangspunt is dat belanghebbende bijzondere omstandigheden moet aandrazen en bewijzen.

Herziening van op 23 oktober 2019 onherroepelijk vaststaande terugvorderingsbeschikkingen kinderopvangtoeslag

Herziening van een terugvorderingsbeschikking die op 23 oktober 2019 of daarvoor onherroepelijk is geworden is mogelijk als die herziening van de terugvorderingsbeschikking betrekking heeft op de kinderopvangtoeslag en voortvloeit uit de hierboven genoemde goedkeuring (zie onderdeel 2.1 van dit besluit). Herziening op basis van dit besluit is in ieder geval niet meer aan de orde als:

- meer dan vijf jaar is verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de terugvordering betrekking heeft en/of
- het recht op de kinderopvangtoeslag in een berekeningsjaar met minder dan € 1.500 is verlaagd en daarmee de terugvorderingsbeschikking minder dan € 1.500 heeft bedragen.

De beslissing op het verzoek tot herziening is een beschikking in de zin van de Awb. De ouder kan bezwaar maken bij de Belastingdienst/Toeslagen tegen deze beschikking. Een onafhankelijke bezwaarschriftenadviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb brengt advies uit over dit bezwaar. De Belastingdienst/Toeslagen volgt dit advies bij de uitspraak op bezwaar.

Proportioneel vaststellen van kinderopvangtoeslag (zie onderdeel 3.1 Verzamelbesluit)

De Belastingdienst/Toeslagen kan het recht op kinderopvangtoeslag anders dan op nihil vaststellen als de ouder een deel van de kosten van kinderopvang heeft betaald. In die situatie stelt de Belastingdienst/Toeslagen het recht op

¹ Er is dus geen sprake van een bijzondere omstandigheid als de belanghebbende na herhaalde verzoeken van de Belastingdienst/Toeslagen de geringe formele tekortkoming niet heeft hersteld, terwijl hij daartoe wel in de gelegenheid was.

kinderopvangtoeslag vast naar rato van het bedrag aan kosten waarvan de ouder heeft aangetoond dat deze tijdig zijn betaald aan de kinderopvangorganisatie.

Herziening van op 23 oktober 2019 onherroepelijk vaststaande tegemoetkomingen

Bovengenoemde benadering is van toepassing op beschikkingen die nog niet onherroepelijk vaststaan. Daarnaast worden definitief vaststaande beschikkingen van de afgelopen vijf jaar, met een terugvordering van €1.500 of meer, opnieuw beoordeeld en eventueel herzien conform dit beleidsbesluit. Ook kan de ouder bezwaar maken bij de Belastingdienst/Toeslagen tegen deze beschikking. Een onafhankelijke bezwaarschriftenadviescommissie brengt advies uit over dit bezwaar. De Belastingdienst/Toeslagen volgt dit advies bij de uitspraak op bezwaar.

1.2. Getoetst voorstel

Verzamelbesluit Toeslagen versie 7 april 2020.

Indien er op later dan genoemde datum nog wijzigingen plaatsvinden op de getoetste tekst, moet worden bezien of herijking van deze uitvoeringstoets noodzakelijk is.

1.3. Beschrijving van de te beantwoorden vragen

Welke gevolgen heeft dit besluit voor de uitvoering van de Belastingdienst? Bij deze inschatting wordt gevraagd in ieder geval gevraagd de volgende factoren in acht te nemen:

Interactie burgers

- Kan een inschatting worden gemaakt van het aantal ouders/burgers per categorie?
- Hoe moet/kan worden gecommuniceerd om de betreffende ouders/burgers te informeren over deze compensatieregeling?
- Uitgaand en inkomend berichtenverkeer; welke contactmomenten zijn er?
- Communicatie (website/telefoon/klantbehandelaar/contactmomenten): welke dienstverleningskanalen kunnen worden ingezet om de ouders/burgers te informeren over de compensatieregeling. Welke dienstverleningskanalen moeten/kunnen worden ingezet om de regelingen te kunnen uitvoeren?

Gegevens en AVG-aspecten

- Welke gegevens zijn nodig om de egellingen te kunnen uitvoeren. Beschikt Toeslagen of deze gegevens? Moet de ouder/burger deze gegevens aanleveren? Als het 'nieuwe' gegevens betreft, hoe/waar worden deze gegevens bewaard? Etc.
- Welke bestuurlijke informatie is nodig voor rapportage doeleinden.
- Bestuurlijke informatie (wat leggen wij vast? Waar sturen wij op?)
- Archivering (Wat leggen wij vast?)

Maakbaarheid systemen

- Wat is nodig om de regelingen geautomatiseerd uit te voeren? Kan gebruik worden gemaakt van de bestaande infrastructuur of moet een nieuw systeem gebouwd worden?

- Kan verwerking plaatsvinden binnen/buiten bestaande toeslagen-/inningssystemen. Zo nee, moet een nieuwe betaalstraat worden ingericht. Kan dit?
- Zijn er risico's op procesverstoring? Zo ja, welke
- Kan een inschatting worden gegeven van de workflow (inschatting omvang/tijd/doorlooptijd)? Wat zijn de uitvoeringskosten en personele gevolgen?

Overige vragen

- Wat is nodig om deze regelingen uit te kunnen voeren?
- Zijn de regelingen fraudebestendig?
- Zijn de regelingen fraudebestendig?

2. Perspectief van de Belastingdienst

2.1. Interactie burgers

Toelichtende tekst

2.1.1. Aard en omvang doelgroep

Herstel – matigen van de terugvordering en proportioneel vaststellen

De doelgroep bestaat uit slachtoffers van 'onredelijke hardheid van het toeslagenstelsel'. Het betreffen de volgende categorieën ouders/burgers:

- Ouders geraakt door gebrek aan proportionaliteit bij 'alles of niets benadering' wanneer zij niet hun volledige eigen bijdragen hebben betaald of hebben kunnen aantonen
- Ouders die slachtoffer zijn van malafide gastouderbureaus en kinderopvangorganisaties (m.u.v. eigen schuld / evidente fraude)
- Overige doelgroepen met kleine tekortkomingen die hebben geleid tot nihilstelling binnen reikwijdte RvS-uitspraken (bijv. ontbreken één handtekening)

De omvang van de doelgroep van de regelingen is:

- Proportioneel groep (reden nihilstelling is niet aantoonbaar volledig betaald hebben van eigen bijdrage): totaal 56.586 burgers met nihilstelling van >€1.500 in de afgelopen 5 jaar. Dmv steekproef is de (ruimte) aanname gedaan dat 10% van de ouders recht heeft op herstel in het kader van proportionaliteit, dus 5.659 burgers. Aanname is dat 25 – 50% van 56.586 burgers zichzelf meldt en dan alle burgers die recht hebben op herstel zich daaronder bevinden.
- Eén derde (bv. KOO) fraudeert/pleegt identiteitsfraude: omvang ouders die vallen onder bureaus waarvan bekend is dat ze malafide zijn (vervolgd/veroordeeld) wordt geschat op 4.500. Nog nader te bepalen welk deel hier valt onder <5 jaar terug. Daarnaast zijn mogelijk niet alle malafide bureaus in beeld.
- Kleine tekortkomingen: onduidelijk wat hier precies onder valt en zal daarom worden aangevuld naarmate uitvoering tegen dergelijke zaken aanloopt. Op dit moment kan geen inschatting worden gemaakt (niet te doen).

Regulier

Voor matigen van de terugvordering betreft het naar verwachting niet meer dan enkele tientallen op jaarbasis waarin een beroep op bijzondere omstandigheden wordt gehonoreerd. De aanvraag voor een beroep op een bijzondere omstandigheid zal natuurlijk vaker voorkomen. Het aantal daarvan is niet op voorhand in te schatten.

De beoordeling moet gestroomlijnd plaatsvinden door de collega's van Vaktechniek, en zal lopen via de . De beoordeling van bijzondere omstandigheden zal naar verwachting hoger gekwalificeerd werk betekenen.

2.1.2. Communicatie

Zie onder 2.1.3.

2.1.3. Dienstverlening

Herstel

Een gedifferentieerde kanalenstrategie zal worden gebruikt om burgers die in aanmerking komen voor herstel aan te sporen zich te melden. Hierbij worden verschillende communicatiekanalen (bijv. belangenorganisaties) gebruikt, gedifferentieerd naar specifieke (delen van de) doelgroepen en naar persona's. Bestaande kennis over doelgroepen en contacten uit de webinars gemeentelijke netwerken wordt gebruikt. Om geen doelgroepen te missen wordt de dekkinggraad van iedere doelgroep gemonitord. De Hardheid-populatie ontvang geen brief, omdat deze niet vooraf scherp in beeld te krijgen is. Het is wenselijk om te proberen zo goed mogelijk gedupeerden te bereiken en daarbij niet alleen bestaande kanalen te gebruiken, omdat een deel van de populatie mogelijk communicatie van de Belastingdienst niet leest. Tegelijkertijd kan een intensieve, algemene kanalenstrategie te breed mensen benaderen en daarmee ook verkeerde verwachtingen bij een grote groep burgers wekken.

Regulier - Matigen van de terugvordering

De Belastingdienst/Toeslagen moet de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afwegen en onder bijzondere omstandigheden van terugvordering afzien of het terug te vorderen bedrag matigen.

De Belastingdienst/Toeslagen houdt rekening met deze bijzondere omstandigheden als deze bekend zijn. Als deze niet bekend dan moet burger ze zelf aandragen. NB de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden zal niet bij alle besluiten op voorhand worden uitgevraagd. Dat zal waarschijnlijk wel gebeuren indien gewerkt wordt met een vooraankondiging, namelijk bij een mogelijke onevenredige verhouding. Dit proces wordt ingericht conform de uitvoering van het wetsvoorstel verbetering uitvoerbaarheid toeslagen.

In geval van beroep en bezwaar zal, indien daartoe aanleiding bestaat, wel worden geïnformeerd naar bijzondere omstandigheden.

Het besluit tot matiging zal worden meegedeeld aan de burger via een beschikking. Dat betekent dat een nieuw type beschikking moet worden ontworpen, en in alle kanalen (papier, Portaal, berichtenbox) moet worden aangeboden.

Herstel

Interactie met getroffen (en klanten die vermoeden dat ze getroffen zijn) wordt via de gebruikelijke kanalen van KI&S ingericht. Voor telefonie, digitaal en webcare is de impact die is afgegeven en budgettair is goedgekeurd voor de

Met opmerkingen Op verzoek van
tekst hieronder aten staan

inrichting van Herstel toeslagen hier afdoende. De eerdere budgetclaim moet worden aangevuld met de kosten voor de digitale en fysieke loketten waar de aanvraag om in aanmerking te komen voor herstel moet worden ingediend.

Voor de aanvraag om in aanmerking te komen moeten zowel digitale als fysieke loketten worden ingericht. Voor de digitale loketten en de impact op KI&S zal veel afhangen van de keuzes die gemaakt worden voor de ontwikkeling van het aanvraagformulier. Op basis van de huidige inschatting is dat de capaciteit bij KI&S voor digitaal hiervoor zal moeten worden opgehoogd. Het gaat dan om 0,7 FTE vakredactie S12 en een eindredacteur S10 voor 0,2FTE. Hierbij is de inschatting dat inzet voor realisatie van het formulier ongeveer 3 maanden zal kosten (capaciteit is voor een jaar dus naar rato nodig maar wel meteen piek in deze drie maanden). Daarnaast is de inschatting door de langere doorlooptermijn en het extra coördinerende werk dat bij digitaal er 0,2 FTE aan capaciteit benodigd is vanuit de .

KI&S biedt interactie in de vorm van fysieke loketten niet aan (bijvoorbeeld balies vallen onder P). Er is bij het opstellen van de impact vanuit gegaan dat de fysieke loketten ook niet onder KI&S vallen en deze zijn dus ook niet meegenomen in de impact bepaling van KI&S.

Naast de primaire werkzaamheden is gebleken dat er door de hoeveelheid werk die het herstel met zich meebrengt en de projectmatige aard daarvan het noodzakelijk is om voor KI&S extra projectondersteuning aan te vragen. Inschatting is dat dit 1FTE voor de looptijd van het project is.

Let wel dit is een eerste inschatting op basis van de beperkte informatie die nu voorligt. Keuzes die gemaakt worden qua procesinrichting, IV-componenten en communicatietrajecten kunnen aanleiding zijn voor aanpassing van de impact voor KI&S. Hiervoor zullen we kijken bij de eerste accorderingsronde naar de afgegeven impact vanuit andere onderdelen.

			
Interactie burgers/bedrijven			

2.2. Maakbaarheid systemen

Toelichtende tekst

2.2.1. Gegevens en AVG-aspecten

Herstel

De burger en Toeslagen hebben een gemeenschappelijke inspanningsverplichting om bewijslast te verzamelen. Toeslagen ontlast daarin de burger zoveel als mogelijk. Echter, wanneer zowel de burger als Toeslagen onvoldoende bewijsstukken heeft komt een burger niet in aanmerking voor herstel en ligt de bewijslast bij de burger om aan te tonen dat burger wel in aanmerking komt. Bij zelfmelden wordt burger gevraagd documentatie aan te leveren, maar is daar niet toe verplicht. Toeslagen spant zich maximaal in om alle voor de casus relevante informatie uit de systemen te halen, inclusief het verzamelen van aanvullende documentatie bij andere instanties (bijv. banken of kinderopvanginstellingen). Wanneer echter uit de documentatie van de burger en Toeslagen niet aannemelijk blijkt dat de burger in aanmerking komt zal de claim door Toeslagen worden afgewezen. In dit geval ligt de bewijslast burger om te bewijzen dat het wél in

aanmerking komt, en niet bij Toeslagen om te bewijzen dat een burger niet in aanmerking komt. Het leggen van de bewijslast bij Toeslagen heeft de juridische consequentie dat Toeslagen de verplichting heeft om alles op te sporen en te onderbouwen waarom iemand niet in aanmerking komt.

Regulier – matigen van de terugvordering en proportioneel vaststellen

Matigen en proportioneel vaststellen, direct voortvloeiend uit RvS 23/10, kan binnen huidige kaders worden uitgevoerd. Wel moet hiervoor een robuuste en bestendige uitvoering gestructureerde vastleggingsfunctionaliteit in TVS moet komen. De realisatie kan de uitvoering/inwerkingtreding van beide regelingen op korte termijn niet in de weg te staan. Om dit te kunnen uitvoeren is het volgende nodig:

Matiging

Toeslagen neemt, na afweging van de feiten en omstandigheden, een besluit over de hoogte van het uiteindelijke recht op toeslag en informeert Inning welk bedrag moet worden kwijtgescholden. Daarvoor moet een functionaliteit in TVS worden aangemaakt waarin de motivering op grond waarvan het besluit tot matiging van de terugvordering kan worden vastgelegd. Dat gebeurt door middel van het toevoegen van een zgn. 'redencode' in TVS.

Proportioneel vaststellen kinderopvangtoeslag

Ook hiervoor is in TVS een instrumentarium nodig om het recht op kinderopvangtoeslag anders vast te kunnen stellen alsmede om de motivering van het besluit vast te kunnen leggen.

Twee zaken moeten daarvoor in TVS worden ingeregeld, te weten

- de mogelijkheid voor de behandelaar om de standaardberekening van de terugvordering aan te passen, cq. het vaststellen van het recht op kinderopvangtoeslag
- toevoegen van één of meerdere codes om het besluit te kunnen motiveren, zowel extern (aan de burger) als intern (tbv de verantwoording)

Herstel en Regulier

De benodigde IV-inspanning bedraagt voor beide maatregelen samen

- ca. 400 dagen voor het creëren van de mogelijkheid de standaardberekening aan te passen (200 dagen in 2020 voor de mogelijkheid handmatig in het portaal aan te kunnen geven dat sprake is van een bijzondere situatie en in 2021 nog eens 200 dagen voor automatisering van deze mogelijkheid)
- ca. 100 dagen voor ondersteuning om het klantbeeld van de burger aan te passen

Totdat bovenstaande geregeld is, kunnen beide maatregelen derhalve, met enige inventiviteit, worden uitgevoerd.

Herstel

SSO CDF heeft een volledig ingericht proces bij Centrale Invoer Heerlen voor het scannen en digitaal archiveren van fysieke post. Deze is in staat om alle post van Toeslagen aan de voorkant op een adequate wijze te verwerken, zodat:

- de juiste, tijdige en volledige postvoorziening kan worden gegarandeerd,
- documenten uniform ter beschikking kunnen worden stellen,

Met opmerkingen [] : @ [] ; graag aangeven of SSO CDF een rol moet spelen bij de inrichting van dit proces?

- deze digitaal raadpleegbaar zijn tijdens het (behandel)proces en na afloop juist kunnen worden gearchiveerd.

SSO CDF adviseert met klem niet af te wijken van deze wijze van verwerking, zodat binnenkomende fysieke post binnen 24 uur na verwerking door CI Heerlen digitaal beschikbaar is voor behandeling als apart werkproces in de workflow van Toeslagen.

2.2.2. (Massaal) proces

Herstel

Om tot herstel over te kunnen gaan moet worden voldaan aan:

- 1) op onderdelen nog nadere uitwerking van de uitvoeringsprocessen en
- 2) daarnaast wordt ook gewerkt aan de ondersteuning in de uitvoering (bijv. door gemeenten/VNG) en de inrichting van commissies. Hiervoor worden clusters/werkgroepen geformeerd die input kunnen leveren voor de wetgevingsproducten/uitvoeringstoetsen.

Het Uitgangspunt bij beantwoording van deze toets is dat gaat om herstel van slachtoffers van 'onredelijke hardheid van toeslagenstelsel'. Anders dan bij compensatie geldt dat het herstel wordt uitgevoerd binnen het bestaande proces en de systemen (TVS en COA). Burgers, die in aanmerking komen voor herstel, melden zich bij Toeslagen. Hier vindt beoordeling plaats en wordt (indien het verzoek wordt gehonoreerd) binnen het bestaande systeem TVS de beschikking van de burger hersteld (middels het aanpassen van grondslagen of opvoeren van meldingen).

Verder wordt het reguliere (massale) beschikproces gevolgd. Het betreft hier aanpassingen van beschikkingen t/m 5 jaar terug.

De impact voor CAP (Massaal en Inning) is, bij bovenstaand uitgangspunt, klein. In de basis wordt het bestaande, reguliere proces gevolgd. Wel kan het zijn dat er aanvullende informatiebehoefte is vanuit Toeslagen. Dit kan impact hebben. Hoe groot deze impact is, is echter pas te bepalen op het moment dat duidelijk is wat deze informatievraag behelst.

Regulier

Matigen en proportioneel vaststellen, direct voortvloeiend uit RvS 23/10, kan binnen huidige kaders worden uitgevoerd.

2.2.3. IV-aspecten

De benodigde IV-inspanning bedraagt voor beide maatregelen samen ca. 400 IV-dagen. Zie paragraaf 2.2.1. voor een toelichting.

2.2.4. Bestuurlijke informatie

Nog nader te bepalen.

			
Maakbaarheid systemen		x	
Beslag portfolio:			

2.3. Handhaafbaarheid

2.3.1. Handhavingsstrategie

Herstel

Het uitvoeringproces voor Herstel bestaat, in hoofdlijnen, uit de volgende fasen:

1. Melding door burgers
2. Beoordelen of burger in aanmerking komt voor herstel: 1.25 uur. Alle burgers krijgen bij aanmelding de kans om aanvullende bewijsstukken aan te leveren. Zie slides 'openstaande beleidsvragen' vraag 3.1
3. Vaststellen op hoeveel herstel burger recht heeft (indien ze door de beoordelenstap zijn gekomen) + afronden (uitbetalen, administratie etc).

1. Melding door burger

Burgers moeten zichzelf melden als ze in aanmerking denken te komen voor de herstelregeling. Meldingen worden integraal behandeld.

Hiervoor moeten het volgende worden ingericht:

- (1) mogelijkheid voor fysieke afspraken voor begeleiding bij het melden,
- (2) mogelijkheid voor terugbel of terugkom afspraak bij melden aan serviceloketten,
- (3) digitale aanmeldformulieren met telefonische hulplijnen
- (4) (dedicated) telefonische loketten.

Fysieke afspraken biedt de mogelijkheid om burgers zo goed mogelijk te helpen bij de aanmelding, door al een pre-analyse te doen van de situatie van burgers. Echter, inrichten van aparte fysieke loketten waar burgers zonder afspraak zich kunnen melden is minder effectief en leidt tot inefficiëntie omdat permanente bemensing nodig is.

In de aanmelding moet de burger aangeven waarom hij/zij in aanmerking denkt te komen, waarbij burger ook aangeeft om welke jaren het zou gaan. Deze informatie is echter niet dwingend/limiterend voor de herbeoordeling maar ter indicatie. Toeslagen zal zelf indien nodig ook overige jaren betrekken bij de beoordeling. Voorgestelde optie houdt het midden tussen enige drempel inbouwen bij het zelfmelden (om zo burgers buiten de populatie die 'het erop wagen' te ontmoedigen) en tegelijkertijd niet teveel verlangen van het doenvermogen van burgers.

2. Beoordelen of burger in aanmerking komt voor herstel

Herstel

Gegeven de diversiteit aan casuïstiek is het moeilijk om op voorhand tot een sluitend beoordelingskader te komen. Hiervoor al een combinatie gelden van

- (1) een lerende aanpak inrichten, waarbij de beoordelingskaders in de uitvoering bij behandeling van de casussen. Feedbackloop wordt ingericht door dilemma's (geaggregeerd, niet op niveau van individueel dossier) en beleidskeuzes terug te leggen bij de Staatssecretaris en de Toeslagdepartementen. En
- (2) a.d.h.v. doorleving van aantal casussen nu tot uitgangspunten komen voor de beoordelingskaders, die later aangescherpt worden in de uitvoering.

Rationale: Een zorgvuldig proces van intervisie in de uitvoering en het terugleggen van beleidskeuzes zorgt voor consistente behandeling en politieke sturing.

Bij alle ouders die zich melden is een individuele beoordeling nodig of zij daadwerkelijk in aanmerking komen voor herstel/reparatie. Dit is een zeer arbeidsintensief proces.

Waarschijnlijk kan dan ook voor een deel (omvang lastig in te schatten) van de ouders dan ook niet worden vastgesteld of zij voor herstel/reparatie in aanmerking komen en deze dan ook niet worden toegekend. Daarnaast wordt het naar verwachting zeer complex en arbeidsintensief om mbt een eventuele matiging van de terugvordering(malafide bureaus) de individuele verwijtbaarheid van de aanvrager te beoordelen. Met name gelet op het feit dat er met name in de oudere jaren dergelijke zaken hebben gespeeld.

Toelichting

De burger en Toeslagen hebben een gemeenschappelijke inspanningsverplichting om bewijslast te verzamelen. Toeslagen ontlast daarin de burger zoveel als mogelijk. Echter, wanneer zowel de burger als Toeslagen onvoldoende bewijsstukken heeft komt een burger niet in aanmerking voor herstel en ligt de bewijslast bij de burger om aan te tonen dat burger wel in aanmerking komt. Bij zelfmelden wordt burger gevraagd documentatie aan te leveren, maar is daar niet toe verplicht. Toeslagen spant zich maximaal in om alle voor de casus relevante informatie uit de systemen te halen, inclusief het verzamelen van aanvullende documentatie bij andere instanties (bijv. banken of kinderopvanginstellingen). Wanneer echter uit de documentatie van de burger en Toeslagen niet aannemelijk blijkt dat de burger in aanmerking komt zal de claim door Toeslagen worden afgewezen. In dit geval ligt de bewijslast burger om te bewijzen dat het wél in aanmerking komt, en niet bij Toeslagen om te bewijzen dat een burger niet in aanmerking komt.

Rationale: Het leggen van de bewijslast bij Toeslagen heeft de juridische consequentie dat Toeslagen de verplichting heeft om alles op te sporen en te onderbouwen waarom iemand niet in aanmerking komt.

3. Vaststellen op hoeveel herstel burger recht heeft

Indien een burger door fase 2. beoordelen komt kost het circa 15 uur om tot uitbetalen te komen. Hier komt een factor overheen voor management (1:20 medewerkers) en voor secundaire processen (+33%) en dan wordt gerekend met medewerker in schaal I en F (gem. €95k per jaar). Zie Excel voor meer details.

Toelichting Herstel

Uitgangspunten doelgroep 'Proportionaliteit'

Het recht op KOT wordt vastgesteld naar rato van het bedrag aan kosten waarvan de ouder heeft aangetoond dat deze tijdig zijn betaald (cf. beleidsbesluit). Voor het vaststellen of iemand in aanmerking komt voor herstel zijn in ieder geval als bewijsstukken nodig:

- Betaalbewijzen
- Jaaropgaves van afgenomen uren kinderopvang
- Contracten kinderopvanginstelling
- Facturen

ZOALS BESPROKEN AANVULLEN

Regulier

Matigen en proportioneel vaststellen, direct voortvloeiend uit RvS 23/10, wordt dit binnen huidige kaders uitgevoerd.

Matigen

Met opmerkingen @ zijn we dan niet soepel, waardoor ze alsnog in aanmerking komen voor herstel?

Met opmerkingen Moeten we dit explicieter maken? Voorbeelden verzinnen? Misschien ook benoemen dat sommige beoordelingen onmogelijk zijn? Heeft de burger dan pech?

NT; Zie slides 'openstaande beleidsvragen', vraag 3.1 (bewijslast ligt bij burger bij voorgenomen afwijzing)

Voor matigen van de terugvordering zal Toeslagen de bijzondere omstandigheden meenemen als die bekend zijn. De aanwezigheid van bijzondere omstandigheden zal niet bij alle besluiten op voorhand worden uitgevraagd. Dat zal wel waarschijnlijk wel gebeuren (conform het wetsvoorstel verbetering uitvoerbaarheid toeslagen) indien gewerkt wordt met een vooraankondiging, namelijk bij een mogelijke onevenredige verhouding.

In geval van beroep en bezwaar zal, indien daartoe aanleiding bestaat, worden geïnformeerd naar bijzondere omstandigheden.

Proportioneel vaststellen

De werkwijze van uitvragen van betaalbewijzen is aangepast zodanig dat alleen bewijs wordt opgevraagd in geval van twijfel. In gevallen waarin Toeslagen het recht op kinderopvangtoeslag niet volledig toekent vanwege onvolledige/ontijdige betaling, moet Toeslagen altijd overwegen of het recht proportioneel kan worden vastgesteld.

			
Handhaafbaarheid	x		

2.4. Fraudebestendigheid

Herstel

Het risico op fraude bestaat met name in die gevallen waarin Toeslagen niet of nauwelijks beschikt over contra-informatie en niet/nauwelijks kan toetsen of de door de aanvragers overlegde stukken waarmee zij hun aanspraak willen onderbouwen authentiek zijn. Daarnaast zal het feit dat er een mogelijkheid tot herstel wordt geboden er al toe kunnen leiden dat er stukken zullen worden gefabriceerd.

Daarnaast is het mogelijk dat niet alle benodigde bewijslast boven tafel is te krijgen. Ook in deze gevallen wordt de regeling ruimhartig toegepast, hierdoor is niet te voorkomen dat er fraudeurs hersteld worden.

Regulier

Voor het matigen van de terugvordering moet worden beoordeeld of sprake is van bijzondere omstandigheden. Als de burger een beroep doet op de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden, dan ligt daarin eveneens de fraudegevoeligheid.

			
Fraudebestendigheid	x		

2.5. Complexiteitsgevolgen

Herstel en Regulier

Het beoordelen van de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden leidt tot een extra handeling voor Toeslagen. Aangezien de opsomming in het Verzamelbesluit niet limitatief is en er nog geen voorbeelden van andere mogelijke bijzondere omstandigheden zijn, leidt dit tot een extra beoordeling. Bovendien moet de Vaktechnische-lijn worden ingeschakeld, wat leidt tot een extra stap in het behandelproces en daarmee tot extra complexiteit.

			
--	---	---	---

Complexiteitsgevolgen	x		
-----------------------	---	--	--

2.6. Risico procesverstoringen

Herstel en Regulier

Risico's op procesverstoring zijn aanwezig. Sowieso zijn die aanwezig in het behandeltraject, omdat door de extra handelingen die moeten worden verricht de doorlooptijd kan worden verlengd. Daarnaast is een risico aanwezig dat de cijfermatige verantwoording (boekhouding) scheef loopt als de gematigde terugvordering niet juist wordt geboekt in het systeem.

In het voorbeeld dat op grond van de gegevens een terugvordering € 12.000 zou bedragen, en na beoordeling van aanwezig geachte bijzondere omstandigheden, de vordering wordt gematigd naar € 3.000, zal het verschil ad € 9.000 ergens moeten worden afgeboekt. Het voorstel is om dat deel kwijt te laten schelden aan de Inningskant. Zie ook paragraaf 2.8.

Risico procesverstoringen:	groot / gemiddeld / klein
----------------------------	----------------------------------

2.7. Uitvoeringskosten en personele gevolgen

[illegible]

Met opmerkingen NT; Zie Excel.
 Let op: Excel gaat alleen om uitvoeringskosten
 Proportionaliteitsgroep en bevat zowel gevallen meer
 als gevallen minder dan 5 jaar terug. Dit onderscheid
 is te maken, maar goed om scherp op te letten (ik kan
 eventueel controleren)
 Voor malafide bureaus:
 Schatting 4500 ouders à 12 uur proces = xxx € (hele
 grove schatting)

reken uren om naar fte met 1415 uren per jaar

uren	fte
	0,00

1415 volgt uit de handleiding overheidsstarieven 2020 (HOT)
HOT rekent 7,2u / werkdag (=36/5)

[illegible]

Toelichting: dubbelklikken om te wijzigen, indien extra regels nodig zijn in tabel, verzoek aan uitvoeringstoets@minfin.nl

2.7.1. Voorziene dekking uitvoeringskosten

Toelichting: geef aan hoe de in de tabel opgenomen uitvoeringskosten worden gedekt, bv. "de uitvoeringskosten worden gedekt op artikel 1, art. 9 of art. 10" bij fiscale wetgeving met aanvullende uitgaven of bv. "de uitvoeringskosten worden gedekt door ministerie x". Het gaat er hierbij om dat inzichtelijk wordt gemaakt wat de extra financieringsbehoefte is; wanneer dekking –deels- wordt voorzien uit reeds beschikbare capaciteit en budgettaire middelen, dient hier in de financieringsbehoefte rekening mee te worden gehouden. In dat geval, bv. bij jaaraanpassingen, kan worden volstaan met "de uitvoeringskosten worden opgevangen binnen de bestaande middelen".

Met opmerkingen

NT; FEZ, kun je vragen aan

2.8. Overige aspecten (juridisch en specials)

Matigen en proportioneel vaststellen, direct voortvloeiend uit RvS 23/10, kan binnen huidige kaders worden uitgevoerd. Wel moet hiervoor een robuuste en bestendige uitvoering gestructureerde vastleggingsfunctionaliteit in TVS moet komen. De realisatie kan de uitvoering/inwerkingtreding van beide regelingen op korte termijn niet in de weg te staan.

Noodzakelijk is dat wordt vastgelegd voor interne (en mogelijk ook externe) verantwoording op welke gronden de vordering wordt gematigd of het recht op kinderopvangtoeslag proportioneel wordt vastgesteld. De 'boekhouding' moet namelijk kloppen. Het vastleggen van de gronden is eveneens nodig om de burger de onderbouwing van het besluit mee te kunnen delen. Om dit te kunnen uitvoeren is het volgende nodig:

Matiging

Toeslagen neemt, na afweging van de feiten en omstandigheden, een besluit over de hoogte van het uiteindelijke recht op toeslag en informeert Inning welk bedrag moet worden kwijtgescholden.

Daarvoor moet een functionaliteit in TVS worden aangemaakt waarin de motivering op grond waarvan het besluit tot matiging van de terugvordering kan worden vastgelegd. Dat gebeurt door middel van het toevoegen van een zgn. 'redencode' in TVS.

Proportioneel vaststellen kinderopvangtoeslag

Ook hiervoor is in TVS een instrumentarium nodig om het recht op kinderopvangtoeslag 'anders' vast te kunnen stellen alsmede om de motivering van het besluit vast te kunnen leggen.

Vastleggen van beide maatregelen op bovengenoemde wijze maakt verantwoording over de uitvoering. Twee zaken moeten daarvoor in TVS worden ingeregeld, te weten

- de mogelijkheid voor de behandelaar om de standaardberekening van de terugvordering aan te kunnen passen, cq. het vaststellen van het recht op kinderopvangtoeslag aan te kunnen passen
- toevoegen van één of meerdere codes om het besluit te kunnen motiveren, zowel extern (aan de burger) als intern (tbv de verantwoording)

De benodigde IV-inspanning past in bestaand portfoliokader (zie ook paragraaf 2.2.1.).

2.9. Invoeringsmoment

Het Verzamelbesluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant. Dit betekent dat het besluit op 23 april 2020 inwerking zal treden en uitgevoerd moet worden.

Invoering mogelijk per:	dd - mm - 20jj
-------------------------	----------------

2.10. Eindoordeel

<u>Eindoordeel:</u>	...
---------------------	-----

3. Implementatie en vervolg

Toelichtende tekst (bv. welke keten(s) is/zijn verantwoordelijk voor implementatie)

4. Samenvatting

Toelichtende tekst (maak bij het eindoordeel van de impact hieronder vet wat van toepassing is)

Impact:	ingrijpend / middelgroot / beperkt
---------	------------------------------------