



Ministerie van Financiën

Aan
Top-25 Belastingdienst

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Datum
8 september 2020

Auteur

UHB:

Maas:

FJZ:

KETEN:

memo

2020-1457 kwijtschelding herstel

1. Wetsvoorstel/regeling

1.1. Beschrijving voorstel/regeling

In het Belastingplan 2021 is het wetsvoorstel verbetering uitvoerbaarheid toeslagen opgenomen. In totaal bevat het voorstel circa 18 maatregelen, die reeds afzonderlijk in uitvoeringstoetsen zijn uitgezet. Eén daarvan is de invoering van een grondslag tot kwijtschelding van toeslagnschulden (uitvoeringstoets 2020-1337). In verband met de huidige onuitvoerbaarheid zal deze kwijtscheldingsgrondslag inwerking treden bij Koninklijk Besluit en niet eerder dan na 1-1-2023. Om te voorkomen dat de algemene kwijtscheldingsbepaling in de Algemene wet bestuursrecht voordien in werking treedt voor Toeslagen is een tweede artikel voorgesteld, waarmee onder andere deze regel in de Awb wordt uitgeschakeld (UTNS 2020-1427). Het Kabinet acht het echter zeer onwenselijk dat kwijtschelding zo lang op zich laat wachten, met name voor de herstel-groep. Daarom is de wens uitgesproken om, ondanks de bekende risico's aan een handmatig proces voor kwijtschelding, kwijtschelding voor de herstel-groep mogelijk te maken.

Deze uitvoeringstoets ziet op het voorstel om kwijtschelding mogelijk te maken voor de herstelgroep.

NB In de toelichting op het voorstel wordt vooruitlopend op de uitvoeringstoets een voorzet gedaan, alsof deze maatregel uitvoerbaar is. Deze tekst zal uiteraard alleen in de toelichting blijven staan als dit ook daadwerkelijk de uitkomst is van de uitvoeringstoets.

Met het voorgestelde artikel 49g van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, regelt om in afwijking van het eerder voorgestelde artikel 31bis kwijtschelding van (kinderopvangtoeslag)schulden die verband houden met de hersteloperatie mogelijk te maken. Op grond van dit artikel kan de Belastingdienst/Toeslagen op verzoek van de belanghebbende ten name van wie een beschikking als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Awir is vastgesteld of ten name van wie een beschikking is vastgesteld als gevolg van onbillijkheden van overwegende aard als bedoeld in artikel 49, eerste lid, Awir het bedrag aan

Pagina 1 van 9

terugvordering dat met die beschikking samenhangt geheel of gedeeltelijk kwijtschelden. Onder een beschikking die is vastgesteld als gevolg van onbillijkheden van overwegende aard als bedoeld in artikel 49, eerste lid, Awir wordt onder andere de beschikking tot herziening bedoeld waarmee het recht op kinderopvangtoeslag alsnog proportioneel wordt vastgesteld of de terugvordering wordt gematigd bij bijzondere omstandigheden. Ook de situatie dat een beschikking tot herziening van een voorschot heeft geleid tot onbillijkheden van overwegende aard en de onevenredigheid van de nadelige gevolgen van die beschikking voor de belanghebbende wordt weggenomen door bij de beschikking tot toekenning van de tegemoetkoming het recht op kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen, wordt hieronder geschaard.

Verder wordt in het voorgestelde artikel 49g, eerste lid, Awir geregeld dat onder het bedrag aan terugvordering mede moet worden verstaan de rente en de kosten van invordering en het bedrag van een bestuurlijke boete die samenhangen met dat bedrag aan terugvordering. Onder kosten van invordering worden de kosten van aanmaning, dwangbevel en overige kosten van invordering verstaan.¹

Op grond van het voorgestelde artikel 49g, tweede lid, Awir kan kwijtschelding worden verleend nadat een toegekende persoonlijke betalingsregeling met betrekking tot de bedragen, bedoeld in het voorgestelde artikel 49g, eerste lid, Awir, is nagekomen of aannemelijk is dat geen vermogen en geen betalingscapaciteit aanwezig is om die bedragen te voldoen. Met het voorgestelde artikel 49g, derde lid, Awir wordt wettelijk vastgelegd dat kwijtschelding geschiedt bij beschikking van de Belastingdienst/Toeslagen. Tegen deze beschikking staat overeenkomstig de regels van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep open. Bij bezwaar en beroep kan onder andere worden geageerd tegen geen of te lage kwijtschelding.

Ten slotte wordt met het voorgestelde artikel 49g, vierde lid, Awir een grondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen voor de toepassing van het voorgestelde artikel 49g, eerste en tweede lid, Awir. In deze ministeriële regeling zal onder andere nader worden geregeld wat onder een persoonlijke betalingsregeling wordt verstaan en op welke wijze de berekening van de betalingscapaciteit en het vermogen dient plaats te vinden. Hierbij zal aansluiting worden gezocht bij bestaande definities en regelgeving in de Uitvoeringsregeling Awir en de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

1.2. Getoetst voorstel

Ten behoeve van deze uitvoeringstoets is uitgegaan van de versie van de wettekst met datum 28 augustus 2020 en van de Memorie van Toelichting van 28 augustus 2020.

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

1.3. Beschrijving van de te beantwoorden vragen

Veel is reeds onderzocht en beschreven in de eerdere uitvoeringstoetsen voor kwijtschelding. Zo bleek al dat de 084-code thans wordt gebruikt om het effect

¹ Artikel 34, tweede lid, Awir.

van een kwijtschelding te creëren richting een burger (dat wil zeggen restschulden "af te doen" en verrekeningen te stoppen).

- Is er eventueel een andere methode/functie die gebruikt kan worden om het effect van een kwijtschelding te realiseren.
- Welke gevolgen heeft het afdoen/afboeken van de vordering in de systemen met een 084-code. Wat betekent dit voor de interne boekhouding en de boekhouding richting departementen.
- Kan een (grote) schatting gegeven worden van het aantal personen en/of vorderingen binnen herstel die mogelijke in aanmerking komen voor kwijtschelding? Mogelijk aangegeven per specifieke deel van de herstelgroep.
- Welke delen van het kwijtscheldingsproces (verzoek, tot beoordeling en opstellen en verzenden beschikking, evt bezwaar en beroep, verwerking/afboeking en verslaglegging) verlopen handmatig en waar zitten eventuele risico's op fouten/procesverstoring/complexiteit.

2. Perspectief van de Belastingdienst

2.1. Interactie burgers/bedrijven

Toelichtende tekst

2.1.1. Aard en omvang doelgroep

Het is bij voorbaat niet precies vast te stellen hoeveel personen binnen de herstelgroep in aanmerking zullen komen voor kwijtschelding. Tot 2024 kunnen personen zich melden voor herstel. Op basis van een eerste grove schatting zullen er circa 24000 personen zijn met een openstaande schuld op grond van een beschikking binnen herstel. Een deel zal na matiging of proportioneel vaststellen tot een nihilstelling komen of tot een bedrag wat, al dan niet met een betalingsregeling, volledig voldaan kan worden. Alleen de restgroep kan in aanmerking komen voor kwijtschelding. Uit een eerste grove schatting op zal kwijtschelding bij enkelen honderden vordering plaats vinden.

Ook personen die geen recht hebben op kwijtschelding zouden een verzoek hiertoe in kunnen dienen. Het is niet goed in te schatten hoe vaak dit zal gebeuren.

2.1.2. Communicatie

Personen met vorderingen op basis van een beschikkingen binnen herstel, kunnen ook openstaande schulden hebben die buiten de herstel-operatie vallen. Bijvoorbeeld ... Daarnaast zijn er personen die helemaal buiten de herstel-operatie vallen en openstaande schulden hebben bij Toeslagen. Zij hebben geen recht op kwijtschelding. De communicatie moet daarom heel duidelijk zijn om valse verwachtingen en teleurstellingen te voorkomen en om het werk dat gepaard gaat bij deze afwijzingen en eventueel beroep en bezwaar tegen te gaan.

De doelgroep kan geïnformeerd via de zaakwaarnemer of via de internetpagina.

Het Lic beoordeelt de betalingscapaciteit en of iemand voor de betreffende herstel-vordering kwijtschelding kan krijgen. Er moet een formulier opgesteld worden waarmee het verzoek tot kwijtschelding ingediend kan worden. Omtrent de toekenning of afwijzing moet een beschikking opgesteld worden, waarover de burger per brief wordt geïnformeerd.

Met opmerkingen []: Kan dit nog nader gekwantificeerd worden? Bijv op basis van reeds beoordeelde zaken, hoeveel matigingen tot nihil, aantal betalingsregelingen enz.

Met opmerkingen []: Dit gaat ongetwijfeld gebeuren. Het is lastig in te schatten hoe vaak dit plaatsvindt en hoeveel capaciteit dit vraagt om deze - weliswaar onterechte - verzoeken te behandelen.

Met opmerkingen []: Graag 1 of 2 voorbeelden noemen.

Met opmerkingen []: De communicatie dient niet alleen gericht te zijn op de herstelgroep, maar op **alle** burgers met een Toeslagschuld. Ook de burgers met Toeslagschuld die in het buitenland wonen. De complete populatie met Toeslagschuld moet duidelijk gemaakt worden dat kwijtschelding alleen bedoeld is voor de herstelgroep.

Met opmerkingen []: Ondanks de inzet van heldere en duidelijke communicatiemiddelen zullen verzoeken worden gedaan door burgers die geen deel uitmaken van de herstelgroep. Door wie binnen inning worden deze verzoeken - evenals de daarop volgende bezwaar- en beroepsprocedures - behandeld: de herstelorganisatie? Of het organisatieonderdeel binnen inning dat met de reguliere invordering belast is? En dus ook door Kennis- en Expertisecentrum Buitenland kantoor Heerlen.

Met opmerkingen []: Zijn er meer kanalen? Worden personen geïnformeerd over de mogelijkheid tot een betalingsregeling? Daar kan de info over kwijtschelding aan toegevoegd worden.

Met opmerkingen []: Kan dit als onderdeel van het formulier voor verzoek tot een betalingsregeling?

Met opmerkingen []: Is hier iets extra's nodig ((een extra check oid) omdat er wordt gecommuniceerd met de herstelgroep?

2.1.3. Dienstverlening

Burgers binnen de herstelgroep kunnen op basis van de huidige regels nog drie jaar geconfronteerd worden met verrekeningen van een vordering als blijkt dat er, al dan niet na een betalingsregeling van twee jaar, onvoldoende betalingscapaciteit is om de gehele vordering te voldoen. Door kwijtschelding worden deze burgers niet meer geconfronteerd met deze verrekeningen. Dit effect komt ten goede van de dienstverlening. Het effect is echter gering, omdat deze burgers veelal ook vorderingen hebben die buiten de herstel-organisatie vallen, waarbij deze verrekeningen nog wel plaats zullen vinden.

Bij het vaststellen van de betalingscapaciteit en de beoordeling of een restschuld kwijtgescholden kan worden, dient een eventueel ontvangen compensatie of vergoeding verstrekt vanuit de herstel-organisatie buiten beschouwing gelaten te worden. Het uitgangspunt dat gehanteerd wordt met betrekking tot de uitkering van compensaties en/of vergoedingen is dat dit direct wordt verstrekt aan de burger en dit los staat van andere nog openstaande bedragen en regelingen met diezelfde burger.

			
Interactie burgers/bedrijven		x	

2.2. Maakbaarheid systemen

Toelichtende tekst (kies bij niet van toepassing, onder de gele vlag de optie nvt)

2.2.1. Gegevens en AVG-aspecten

Toelichtende tekst

2.2.2. Massaal proces

Toelichtende tekst

2.2.3. IV-aspecten

Zoals reeds is gebleken uit de uitvoeringstoets 2020-1337 is het niet uitvoerbaar om een geheel nieuw (geautomatiseerd) proces voor kwijtschelding in te richten binnen de huidige systemen. Dit is ook het geval als kwijtschelding alleen voor de herstelgroep ingevoerd zou worden.

Er zijn daarom verschillende mogelijkheden onderzocht om kwijtschelding uit te voeren zonder hier een nieuw proces voor te ontwerpen. Voor de uitvoering van dit voorstel wordt uitgegaan van de inrichting van een handmatig proces, waarbij gebruik wordt gemaakt van de 084-code om de vordering uit de systemen te halen en verrekeningen na kwijtschelding te voorkomen. De overige onderzochte opties worden gesproken onder 2.8 overige aspecten.

Nadat een herstel-vordering definitief is vastgesteld door UHT en de terugvordering blijkt niet via de reguliere weg geïnt te kunnen worden, wordt deze overgedragen aan het Lic. Deze herstel-vorderingen dienen gelabeld te worden, zodat het voor /Lic duidelijk is dat deze specifieke vordering voor kwijtschelding in aanmerking kan komen. Deze communicatie moet ingericht worden en er moeten werkprocessen voor worden ingericht.

Met opmerkingen Dit effect is zelfs nog geringer, omdat de kwijtschelding slechts voor een kleine specifieke groep geldt. De totale groep burgers met Toeslagschulden is vele malen groter. En die komt niet voor kwijtschelding in aanmerking. Waarom zij wel en wij niet? Ook binnen die groep zitten burgers zonder betalingscapaciteit en zonder vermogen die niet in staat zijn om deze Toeslagschuld terug te betalen. Zij komen niet voor kwijtschelding in aanmerking.

Met opmerkingen : Blijven deze vorderingen exclusief in behandeling bij het LIC? Binnen het reguliere proces wordt te innen Toeslagschuld van burgers die niet in Nederland wonen na betekening dwangbevel overgedragen aan Kennis- en expertisecentrum Buitenland kantoor Heerlen. Wordt deze groep vorderingen dan niet ter verdere behandeling overgedragen?

Bij het Lic vindt reeds het proces plaats waarin de betalingscapaciteit wordt beoordeeld en een eventuele betalingsregeling wordt gestart. Bij zowel het verzoek tot een betalingsregeling als de beoordeling daarvan kan het verzoek tot kwijtschelding en de beoordeling daarvan direct meelopen. Anders dan binnen het huidige proces moet er een beschikking opgesteld en verzonden worden in reactie op het verzoek tot kwijtschelding. Ook het proces voor een eventuele beroep of bezwaar moet worden ingericht.

Binnen het huidige systeem worden vorderingen bij onvoldoende betalingscapaciteit, eventueel na een betalingsregeling, op niet verder bemoeilijken gezet. Dit proces moet nu 3 jaar handmatig gemonitord worden, waarna het uit de systemen wordt gehaald. In het geval van kwijtschelding zal er geen sprake zijn van niet verder bemoeilijken, maar kan de vordering direct met de 084-code uit de systemen worden gehaald.

2.2.4. Bestuurlijke informatie

Om de restschuld bij een kwijtschelding uit de systemen te halen, zodat de burger niet meer geconfronteerd wordt met verrekeningen, kan de 084-code toegepast worden. Hiermee wordt het nog openstaande bedrag afgedaan als zijnde betaald. Deze functionaliteit wordt tevens gebruikt voor gevallen, niet zijnde kwijtschelding. Het zicht op het gebruik daarvan in de bestuurlijke en verantwoordingsinformatie zal hierdoor vervuild worden. Dit kan opgelost worden doordat aan de voorkant, bij het opstellen van de beschikking geadministreerd wordt welke vorderingen en welke bedragen kwijtgescholden worden. Zie voor verantwoordingsinformatie een nadere toelichting onder 2.8.

Maakbaarheid systemen			
Beslag portfolio:			

2.3. Handhaafbaarheid

2.3.1. Handhavingsstrategie

Toelichtende tekst (kies bij niet van toepassing, onder de gele vlag de optie nvt)

Handhaafbaarheid			

2.4. Fraudebestendigheid

Toelichtende tekst (kies bij niet van toepassing, onder de gele vlag de optie nvt)

Fraudebestendigheid			

2.5. Complexiteitsgevolgen

De herstel organisatie is reeds een complex handmatig proces. De kwijtschelding vormt hier een extra stap in. Met name de communicatie tussen UHT en inning en in de afwikkeling en verantwoording bij het Lic door het gebruik van de 084-code. Deze handmatige verwerkingen leiden tot een groter risico op fouten. Fouten die bij de herstel-groep extra gevoelig liggen.

Complexiteitsgevolgen	x		

Met opmerkingen ☐; Moet er daarnaast in het huidige proces iets ingericht worden voor de verzoeken om kwijtschelding die door burgers met Toeslagschuld worden ingediend die geen onderdeel uitmaken van de herstelgroep? De kans is groot dat dit aantal toeneemt en dat er verwezen wordt naar deze nieuwe mogelijkheid van kwijtschelding die er voorheen niet was. Deze verzoeken kunnen bij elk organisatieonderdeel dat belast is met de invordering landen. Of worden deze verzoeken opgepakt worden door het LIC?

Met opmerkingen ☐; Graag nog bekijken of hier een work-around voor te verzinnen is.

Graag specifiekere toelichten wat deze vervuiling inhoudt.

Toelichting op de boekhoudkundige verantwoording kan evt onder 2.8 overige aspecten.

Met opmerkingen ☐; Blijft de inning van deze vorderingen exclusief behandeld worden door het LIC? Daarmee wordt afgeweken van het reguliere proces waarbij na betekening dwangbevel de inning van toeslagschuld van burgers die niet in Nederland wonen, wordt overgedragen aan Kennis- en expertisecentrum Buitenland kantoor Heerlen. Dit vergt afstemming, het eenduidig labelen van deze vorderingen en duidelijke instructies.

2.6. Risico procesverstoringen

Risico procesverstoringen: / gemiddeld / klein

Door de handmatige verwerking en het gebruik van functionaliteiten die niet gemaakt zijn om kwijtschelding te realiseren ontstaat er een groter risico op fouten en hiermee op procesverstoring.

Daarnaast is er sprake geweest van uitstel van betaling voor de herstel groep voor al hun vorderingen. Dit leidt tot een stuwmeer van schulden. Het Lic moet ingericht zijn om deze bulk te verwerken.

Met opmerkingen : Graag concrete voorbeelden van procesverstoring toevoegen.

Met opmerkingen klopt dit zo? Graag nog aanvullen welk bezwaar speelt als kwijtschelding wordt ingevoerd.

Ik twijfel nog of dit thuishoort in deze uitvoeringstoets.

2.7. Uitvoeringskosten en personele gevolgen

[illegible]

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)

<i>tbv TK- sjaabloon</i>	<i>incidenteel</i>	<i>structureel</i>
Dienstverlening	€ 0	€ 0
Handhaving/toezicht	€ 0	€ 0
Automatisering	€ 0	€ 0
personele gevolgen	0,0	0,0
<i>tbv DF&A, IV en cd IV&D</i>		
IV-dagen	0	0
DF&A-dagen	0	0
<i>tbv C&F en DO- control</i>		
jaaraanpassingen	€ 0	€ 0
beperkt	€ 0	€ 0
wijziging art. 10	€ 0	€ 0
externe claim (ander ministerie)	€ 0	€ 0

n.b.: kolomtotalen worden automatisch afgerond op €10.0000

	2020	2021	2022	2023	2024	2025+
Q	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
Q	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
Q	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
Q	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
Q	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€

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".

2.8. Overige aspecten (juridisch en specials)

Kwijtschelding financieren vanuit herstel

De optie om de kwijtschelding te financieren uit de herstel-organisatie, al dan niet in de vorm van een fonds is tevens onderzocht. Hiermee wordt voorkomen dat een functionaliteit oneigenlijk wordt gebruikt, omdat de vordering daadwerkelijk wordt betaald (door BD aan SZW). De vordering moet gelabeld worden, zodat Inning weet dat het een herstel-vordering betreft. Indien kwijtschelding aan de orde is dient dit gecommuniceerd te worden aan UHT, waarna betaling plaatsvindt. De gebruikelijke communicatie aan burgers als een vordering wordt betaald, dient in deze gevallen uitgeschakeld te worden. Zij krijgen anders een bericht dat de vordering is voldaan, terwijl deze op basis van de beschikking kwijt was gescholden. UHT dient de verantwoordingsinformatie te leveren aan Inning. Dit proces moet handmatig uitgevoerd worden en is daarom foutgevoelig.

Daarnaast is deze methode fraude gevoelig.

Kwijtschelding door verwijderen vordering

Daarnaast is bekeken of de vorderingen uit de systemen gehaald kunnen worden, waarbij met een script een correctie op de boekhouding plaatsvindt. Deze methode kan worden toegepast indien dit periodiek bij een groep plaatsvindt. Het is niet mogelijk om dit structureel druppelsgewijs bij individuele zaken toe te passen, zoals het geval zal zijn bij kwijtscheldingen.

Juridisch

De introductie van deze vorm van kwijtschelding vergt een wijziging van de leidraad invordering en ook het uitvoeringsbesluit invorderingswet moet worden aangepast. Deze wijzigingen moeten nog plaatsvinden, waarna de implementatie ook tijd vergt.

Er bestaat een risico dat er precedentwerking uitgaat van het voorstel, dan wel dat het leidt tot willekeur voor de burgers met Toeslag-vorderingen buiten de herstel-organisatie.

2.9. Invoeringsmoment

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

2.10. Eindoordeel

Eindoordeel:	...
--------------	-----

Met opmerkingen [] Graag nog toelichten waarom dit fraudegevoelig is.

Nog aanvullingen hierop?

Met opmerkingen [] Kan nog nader uitgelegd worden waarom dit niet kan?

Wordt dit ook gebruikt in de huidige situaties waarbij niet verder bemoeilijken is toegepast en de drie jaar verrekenen daarna ook zijn verstreken? Die restschulden worden dan toch ook uit de systemen gehaald?

Met opmerkingen [] Kan er een indicatie gegeven worden hoeveel tijd er verwacht wordt dat dit gaat kosten?

Met opmerkingen [] @VT, FJZ, [] is dit voldoende ondervangen met de huidige toelichting bij het artikel

Met opmerkingen [] Burgers met Toeslagenschuld die niet tot de herstelgroep behoren, gaan ook – al dan niet geholpen door raadslieden, adviseurs, maatschappelijk werk – verzoeken doen om kwijtschelding. Dit maakt dat "verwachtingenmanagement" door duidelijke en zo breed mogelijk in te zetten communicatie vooraf heel belangrijk is.

--	--

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
---------	------------------------------------