Ministerie van Financiën

Aan
Top-25 Belastingdienst

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Datum
23 april 2020~~23 april 2020~~23 ~~april 2020~~8 ~~april 2020~~

Auteur
UHB:
FJZ:
KETEN:

memo

2020-1343 Wet hardheidsaanpassing Awir

1.Wetsvoorstel/regeling

1.1. Beschrijving voorstel/regeling
De Wet hardheidsaanpassing Awir voorziet in een:

1. *Uitbreiding hardheidsclausule*

Artikel 21a Awir bevat een algemene hardheidsclausule voor de Awir, de daarop berustende bepalingen en de inkomensafhankelijke regelingen (Wet op de huurtoeslag, Wet op de zorgtoeslag, Wet kinderopvang, Wet op Kindgebonden budget). Dit wetsvoorstel bepaalt dat bij ministeriële regeling voor groepen van gevallen tegemoet kan worden gekomen aan onbillijkheden van overwegende aard die zich bij de toepassing van specifiek genoemde bepalingen mochten voordoen. De precieze uitvoeringsgevolgen kunnen pas inzichtelijk gemaakt worden als de ministeriële regeling later dit jaar gereed is.

De algemene hardheidsclausule ziet in principe op toekomstige gevallen. De uitbreiding maakt het mogelijk dat de Minister van Financiën zo nodig in overeenstemming met de ministers die het aangaat, kan bepalen dat een beleidsbesluit op grond van de algemene hardheidsclausule kan leiden tot herziening in het voordeel van de belanghebbende van onherroepelijk geworden beschikkingen tot vijf jaren na de laatste dag van het berekeningsjaar van de tegemoetkoming waarop de betreffende beschikking betrekking heeft.[1]

2. Invoering hardheidsregeling
Ook regelt dit wetsvoorstel dat in de Awir een wettelijke basis wordt opgenomen die het mogelijk maakt in gevallen waarin toepassing van de Awir en de daarop berustende bepalingen bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag heeft geleid tot bepaalde onbillijkheden van overwegende aard een tegemoetkoming toe te kennen. Deze regeling is gebaseerd op het Eindadvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen "Omzien in verwondering". Het gaat daarbij om onbillijkheden die voortkomen uit de eerbiediging van beperkingen die voortvloeien uit het wettelijke systeem en uit dwingende eisen van de rechtsorde. Deze onbillijkheden moeten zoals gezegd zodanig zijn dat het overduidelijk onredelijk is deze voor rekening van belanghebbende te laten. Het gaat om

[1] Artikel 21a Awir juncto artikel 5a Uitvoeringsregeling Awir.

gevallen waarin de vijfjaarstermijn voor herziening in het voordeel van de belanghebbende van een onherroepelijk geworden beschikking (tot vaststelling of tot terugvordering) omtrent kinderopvangtoeslag is verstreken. De verwachting is dat deze hardheidsregeling kan worden uitgevoerd binnen de bestaande processen en capaciteit van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) en de reguliere toeslagenorganisatie.

3. Invoering vangnetbepaling (artikel 49 lid 9)
Ouders die van mening zijn met herziening of reparatie (regeling inzake compensatie CAF 11 en aanverwante zaken) niet of onvoldoende geholpen te zijn en menen in een bijzondere, schrijnende situatie te zitten, kunnen dit, gemotiveerd, bij Belastingdienst/Toeslagen melden. In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld in de Awir een wettelijke basis op te nemen die het mogelijk maakt om voor deze gevallen een vangnetbepaling (geregeld in een amvb) op te stellen.

1.2. Getoetst voorstel
Versie en/of datum van de getoetste wettekst/regeling.
Indien 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
Toelichtende tekst

2.Perspectief van de Belastingdienst

2.1. Interactie burgers/bedrijven
Hardheidsclausule:
Leveren van maatwerk is de belangrijkste pijler waarop de hardheidsclausule is gebaseerd.

Daarnaast heeft de burger van Toeslagen meer ondersteuning bij zijn toeslagen.

Deze punten in acht genomen, betekent dit dat op de website van Toeslagen (www.toeslagen.nl) melding zal worden gemaakt van de mogelijkheid om, in bedoelde gevallen, een beroep op de hardheidsclausule te doen bij de Minister. Daarbij zal ervoor zorg gedragen moeten worden dat de situatie waarin een beroep mogelijk is, duidelijk omschreven is zodat geen verwachtingen worden gewekt. Belastingdienst/Toeslagen zal niet actief attenderen.
Wanneer een specifieke groep wordt geïdentificeerd en opgenomen in de ministeriële regeling moet de impact voor interactie en dienstverlening opnieuw vastgesteld worden. Aandachtspunt daarbij is dat ook burgers die buiten de geïdentificeerde doelgroep vallen, zullen proberen aanspraak te maken op de hardheidsclausule.

Invoering hardheidsregeling:
De hardheidsregeling ziet op casussen van 5 jaar terug en ouder. Burgers beschikken daardoor mogelijk niet (meer) over de juiste gegevens om een beroep te doen op deze regeling. Vragen van burgers over casussen van meer dan 5 jaar kunnen complex zijn omdat informatie niet meer beschikbaar is..

Invoering vangnetbepaling

Omdat de regeling teruggaat tot 2006 en omdat een groot aantal burgers niet te maken krijgt met compensatie voor of herstel van eerdere beschikkingen, zal een behoorlijk aantal burgers vermoedelijk een beroep doen op deze regeling. Dat aantal is op dit moment niet goed in te schatten.

2.1.1. Aard en omvang doelgroep

Hardheidsclausule

In de regel gaat het bij een hardheidsclausule om een beperkt aantal belanghebbenden. De doelgroepen die in aanmerking komen voor de hardheidsclausule zijn op dit moment echter nog niet bekend. Daarom is niet goed in te schatten wat de aard en de omvang van deze doelgroep is. Wanneer een doelgroep wordt vastgesteld en opgenomen in de Ministeriële Regeling moet een uitvoeringstoets worden gedaan en de impact worden vastgesteld.

Invoering hardheidsregeling

Sinds 2006 hebben een zeer groot aantal burgers kinderopvangtoeslag genoten. Het is inherent aan het systeem van het verstrekken van voorschotten dat er ook terugvorderingen ontstaan. In een aanzienlijk aantal gevallen geeft dit geleid tot hoge terugvorderingen. De redenen voor deze terugvorderingen zijn divers van aard en leiden niet in alle gevallen tot een mogelijkheid van herstel. De omvang van de doelgroep is op zichzelf vermoedelijk al groot. Daarnaast zullen ook een groot aantal burgers zich melden die in deze periode ook met terugvorderingen geconfronteerd zijn, maar die desondanks niet binnen de doelgroep vallen.

Invoering vangnetbepaling

Redenen voor terugvorderingen zijn zeer uiteenlopend. Veel terugvorderingen zijn niet het gevolg van het harde systeem of de CAF-aanpak, maar kunnen desalniettemin aanzienlijk oplopen. Belanghebbenden die in het verleden zijn geconfronteerd met dit soort terugvorderingen doen mogelijk een beroep op het vangnet, ondanks dat zij er geen gebruik van kunnen maken. Alle aanvragen zullen echter behandeld moeten worden.

Voor alle drie de regelingen geldt dat op dit moment geen exact inzicht bestaat in de aard en omvang van de doelgroepen. Binnen het totale budget van UHT is rekening gehouden met de werkzaamheden in het kader van deze regelingen. De werkzaamheden voortvloeiend uit de hardheidsclausule passen binnen de bestaande kaders van Toeslagen Regulier.

2.1.2. Communicatie

Hardheidsclausule

Wanneer een (nieuwe) doelgroep voor de hardheidsclausule is vastgesteld, is het van belang dat hierover duidelijk gecommuniceerd wordt, zodat voor burgers duidelijk is of zij binnen de vastgestelde doelgroepen vallen. Verzoeken om toepassing van de hardheidsclausule moeten bij de Minister gedaan worden en niet bij B/T. Burgers moeten worden geïnformeerd over de mogelijkheid een verzoek in te dienen. Dat moet op Toeslagen.nl worden gecommuniceerd (zie ook punt 2.1.

Voorwaarde voor toepassing van de hardheidsclausule is dat sprake moet zijn van een gevolg van de wetgeving, welk gevolg de wetgever niet had voorzien en, als het wel was voorzien, waarvoor de wetgever een oplossing had bedacht. Deze voorwaarden moeten helder zijn en worden gecommuniceerd via de website, alsmede de gevallen waarin een beroep op de hardheidsclausule niet zal slagen.

Invoering hardheidsregeling:
Duidelijke communicatie is zeer belangrijk. Voor de burger moet duidelijk zijn wat nodig is om beroep te kunnen doen op de regeling, wat hij daarvoor nodig heeft en ook wat hij wel en niet van de Belastingdienst/Toeslagen kan verwachten.

Invoering vangnetbepaling
Het is van groot belang dat voor de burger duidelijk is wat de regeling inhoudt, op welke grond hij hiervan gebruik kan maken en hoe de procedure precies gaat verlopen. Naar verwachting zal een behoorlijk aantal burgers ook met een afwijzing te maken krijgen. Procedurele gerechtigheid is dan zeer belangrijk, waarbij duidelijk en helder moet worden gecommuniceerd hoe tot een beslissing is gekomen.

2.1.3. Dienstverlening

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

Interactie burgers/bedrijven			

2.2. Maakbaarheid systemen

Voor alle drie de regelingen, hardheidsclausule, hardheidsregeling en vangnetbepaling geldt dat op dit moment geen aanpassingen in de systemen zijn voorzien. Wanneer een doelgroep is vastgesteld (bijvoorbeeld bij ministeriële regeling), kan dit anders zijn. De verwachting is wel dat met een work-around gewerkt moet gaan worden ten behoeve van de besluitvorming die plaatsvindt op grond van genoemde regelingen.

2.2.1. Gegevens en AVG-aspecten

Hardheidsclausule:
Op dit moment worden geen effecten verwacht op gegevens en AVG-aspecten. Wanneer een doelgroep is vastgesteld, moet dit opnieuw beoordeeld worden.

Invoering hardheidsregeling:
De regeling gaat terug tot 2006, terwijl de bewaartermijn op grond van de archiefwet 12 jaar bedraagt. Dat betekent dat de Belastingdienst niet in alle gevallen over de juiste of relevante informatie beschikt. Het is de vraag of de burger daar zelf nog wel over beschikt. Het risico bestaat dat besluiten gemaakt moeten worden op onvolledige informatie.

Invoering vangnetbepaling
Het is niet de verwachting dat systemen aangepast moeten worden.
Gegevens zijn niet altijd aanwezig. Dat betekent dat een afweging gemaakt moet worden tussen de claim van de burger en de gegevens die nog wel beschikbaar zijn.

2.2.2. (Massaal) proces

Hardheidsclausule:
Op dit moment worden geen gevolgen verwacht voor het massaal proces. Wanneer een doelgroep is vastgesteld, moet dit opnieuw beoordeeld worden. Wordt een hardheidsclausuleverzoek gehonoreerd namens de stas, dan moet Belastingdienst/Toeslagen in het concrete geval de toeslag conform de toezegging

Met opmerkingen [redacted]: Dit moet iets uitgebreider. Is wel erg kort door de bocht. En klopt dit precies? Bovendien vraag ik me af of we de selectielijst moeten noemen, waarin we aangeven welke stukken en bestanden wij hoe lang bewaren en wanneer vernietigen

[redacted] wellicht nog wel goed om te checken of er op basis van de selectielijst info beschikbaar is voor controle. Deze regeling wordt in een Ministeriële Regeling uitgewerkt. Is DGFZ nu mee bezig.

[redacted] dit onderdeel moet goed besproken worden. [redacted] moet checken met [redacted] of deze tekst akkoord is.

Met opmerkingen [redacted]: [redacted] kan niet eerder reageren dan vrijdag as. Dat betekent derhalve dat zijn reactie in de accoordronde mee moet.

Met opmerkingen [redacted]: En wat als we daar nog wel over beschikken? Dan hebben we ons niet gehouden aan de archiefwet en onze eigen selectielijst. [redacted]

aanpassen. In de regel zal een toezegging ook leiden tot een aanpassing van wet- of regelgeving of tot nieuw beleid. Belastingdienst/Toeslagen moet deze aangepaste wet- of regelgeving vervolgens ook in andere gevallen toepassen, waarbij alleen sprake is van terugwerkende kracht als dit expliciet is bepaald.
De uitvoeringslast voor Belastingdienst/Toeslagen kan daarmee grotendeels pas worden beoordeeld als naar aanleiding van een verzoek aanpassing van wet- of regelgeving of nieuw beleid komt.

Invoering hardheidsregeling:
Gezien de aard van deze regeling zal uitvoering plaatsvinden buiten het massale proces.

Met opmerkingen [redacted]: Opmerking [redacted]

Waar doelen we precies op met de "aard"van de regeling? Is dat de periode waar het betrekking op heeft? Volgens mij brengt dat auomatisch met zi, ch mee dat het niet in TVS kan
[redacted]: even checken bij [redacted]

Invoering vangnetbepaling
Gezien de aard van deze regeling zal uitvoering plaatsvinden buiten het massale proces om.

2.2.3. IV-aspecten

Hardheidsclausule:
Op dit moment worden geen gevolgen verwacht voor IV-aspecten. Wanneer een doelgroep is vastgesteld, moet dit opnieuw beoordeeld.

Invoering hardheidsregeling:
Ten behoeve van de benodigde IV-aanpassingen zijn werkopdrachten verstrekt.

Invoering vangnetbepaling

2.2.4. Bestuurlijke informatie

Hardheidsregeling
Communicatie naar burgers over de toepassing van de hardheidsregeling wordt vastgelegd in het systeem.

Maakbaarheid systemen			
Beslag portfolio:			

2.3. Handhaafbaarheid

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. Met name over de jaren 2005 tot en met 2009 ontbreekt veelal de noodzakelijke informatie (zowel bij Toeslagen als bij de ouders) om een beoordeling te kunnen maken. Waarschijnlijk kan dan ook voor een deel (omvang lastig in te schatten) van de ouders niet worden vastgesteld of zij voor herstel/reparatie in aanmerking komt. Dit kan dan ook niet worden toegekend. Daarnaast wordt het naar verwachting zeer complex en arbeidsintensief om met betrekking tot een eventuele matiging van de terugvordering (malafide bureaus) de individuele verwijtbaarheid van de aanvrager te beoordelen. Dit geldt te meer omdat vooral in de genoemde periode dergelijke zaken hebben gespeeld.
Het voorgaande leidt naar verwachting tot een aanzienlijk beroep op de vangnetregeling, waarbij de beoordeling zeer complex en arbeidsintensief zal zijn.

2.3.1. Handhavingsstrategie

Hardheidsclausule:
Voor de handhaving zijn geen directe gevolgen. Dit zal beoordeeld moeten worden wanneer een doelgroep wordt vastgesteld per Ministeriële Regeling.

Invoering hardheidsregeling:
De hardheidsregeling heeft geen gevolgen voor de handhaafbaarheid.

Invoering vangnetbepaling
De invoering van de vangnetbepaling heeft geen gevolgen

Vangnetbepaling

Belastingdienst/Toeslagen en UHT zullen verzoeken, die worden ontvangen van ouders die van mening zijn in een bijzondere, schrijnende situatie te zitten en dit melden, voorleggen aan een commissie (van wijzen). Deze commissie zal vervolgens aan de hand van de verzoeken beoordelen of, en zo ja welke bijzondere schrijnende gevallen, zich voordoen ondanks de uitvoering van herziening, reparatie en compensatie. Aan de hand van de beoordeling door deze commissie en het advies van de commissie daarover kan vervolgens bij algemene maatregel van bestuur (amvb) worden bepaald in welke bijzondere, schrijnende gevallen tot een (onverplichte) tegemoetkoming wordt overgegaan. Na bekendmaking hiervan kunnen mogelijk in aanmerking komende ouders die zich nog niet eerder hadden gemeld, alsnog een beroep op de regeling doen.

Handhaafbaarheid			

2.4. Fraudebestendigheid

Hardheidsclausule:
Wanneer een doelgroep is vastgesteld, moet de fraudebestendigheid opnieuw worden beoordeeld.

Invoering hardheidsregeling:
De hardheidsregeling gaat ver terug in de tijd. Dat betekent dat niet alle benodigde gegevens meer beschikbaar zijn bij de burger en/of de Belastingdienst. Dit betekent dat besluiten genomen moeten worden op basis van onvolledige informatie. Dat vergt een afweging tussen gegevens die nog wel beschikbaar zijn en datgene wat de burger aangeeft wanneer hij een beroep doet op de regeling. Het risico op fraude bestaat met name in die gevallen waarin Belastingdienst/Toeslagen niet of nauwelijks beschikt over contra-informatie. Daardoor kan de authenticiteit van de door de aanvragers ter onderbouwing overgelegde stukken, lastig worden vastgesteld. Daarnaast zal het feit dat een mogelijkheid tot herstel wordt geboden, ertoe kunnen leiden dat aanvragers stukken zelf fabriceren. Het risico op voornoemde aspecten wordt naar verwachting groter naarmate de periode die het betreft langer geleden is. Er zal t een balans gevonden moeten worden in de bij de Belastingdienst beschikbare gegevens enerzijds en de documenten die de burger aanlevert anderzijds.

Invoering vangnetbepaling
De fraudebestendigheid is afhankelijk van uitwerking in de AmvB.

Fraudebestendigheid			

2.5. Complexiteitsgevolgen

Hardheidsclausule:
Op dit moment past de hardheidclausule in het bestaande proces. Daardoor worden geen complexiteitsgevolgen verwacht. Wanneer een doelgroep is vastgesteld, moet dit opnieuw beoordeeld.

Invoering hardheidsregeling:
Er zal een afweging gemaakt moeten worden tussen de claims van burgers die een beroep doen op de regeling en de gegevens die nog beschikbaar zijn. Naar mate verder teruggegaan wordt in de tijd, zal minder gegevens beschikbaar zijn, wat de uitvoering van de regeling zeer complex maakt.

Invoering vangnetbepaling
PM

Complexiteitsgevolgen			

2.6. Risico procesverstoringen

Risico procesverstoringen:	groot / gemiddeld / klein

Hardheidsclausule:
Op dit moment past de hardheidclausule in het bestaande proces. Daardoor worden op dit moment geen procesverstoringen verwacht. Wanneer een doelgroep is vastgesteld, moet dit opnieuw beoordeeld.

Invoering hardheidsregeling:
Voor het (her)beoordelen van beschikkingen is veel personele capaciteit nodig die niet elders ingezet kan worden. Dit kan verstorend zijn voor het reguliere proces van Toeslagen.

Invoering vangnetbepaling
Voor het (her)beoordelen van beschikkingen is veel personele capaciteit nodig die niet elders ingezet kan worden. Dit kan verstorend zijn voor het reguliere proces van Toeslagen.

2.7. Uitvoeringskosten en personele gevolgen

										fte/dagen/kosten opgesplitst naar jaar					
Claim	**Hoofdproces (L0)**	**subproces (L1)**	**BO**	**§ rapp.**	**toelichting**	**soort**	**#**	**totale kosten**	**I/S**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025+**
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
							0,0	€ 0							
									totaal fte	0	0	0	0	0	0
									totaal fte (€)	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
									totaal IV+materieel (€)	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
									totaal	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€

reken uren om naar fte met 1415 uren per jaar

uren	fte
	0,00

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

tbv TK-sjabloon	*incidenteel*	*structureel*
Dienstverlening	€ 0	€ 0
Handhaving/toezicht	€ 0	€ 0
Automatisering	€ 0	€ 0
personele gevolgen	0,0	0,0
tbv IV en cd IV&D		
IV-dagen	0	0

tbv C&F en DO-control			*2020*	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025+*
jaaraanpassingen	€ 0	€ 0	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
beperkt	€ 0	€ 0	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
wijziging art. 10	€ 0	€ 0	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
externe claim (ander ministerie)	€ 0	€ 0	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
			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)

Toelichtende tekst

2.9. Invoeringsmoment

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Dit is op...

Invoering mogelijk per:	dd – mm – 20jj

2.10. Eindoordeel

Eindoordeel:	...

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