



Ministerie van Financiën

Aan
Top-25 Belastingdienst

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Datum
6 mei 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 drie nieuwe regelingen:

1. Uitbreiding hardheidsclausule

In artikel 47, eerste lid, wordt een algemene hardheidsclausule voor de Awir opgenomen, 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 beleidsbesluit voor bepaalde gevallen of 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.

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 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 49a)

Ouders die van mening zijn met herziening of reparatie 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

De wettekst van 21 april die naar de CWIZO is gegaan. Als gevolg van het krappe tijdpad heeft zijn wijzigingen die in latere versies van de wettekst zijn doorgevoerd mogelijk niet alleen mee genomen in de beoordeling van deze uitvoeringstoets.

1.3. Beschrijving van de te beantwoorden vragen

Toelichtende tekst

2. Perspectief van de Belastingdienst

2.1. Interactie burgers/bedrijven

Leveren van maatwerk is de belangrijkste pijler waarop de drie regelingen zijn gebaseerd. Op de website van Toeslagen zal melding worden gemaakt van de mogelijkheid om, in bedoelde gevallen, een beroep te kunnen doen op één van deze regelingen. Belastingdienst/Toeslagen zal niet actief burgers persoonlijk attenderen.

Hardheidsclausule:

Wanneer een specifieke groep wordt geïdentificeerd en opgenomen in de ministeriële regeling moet de impact voor interactie en dienstverlening opnieuw vastgesteld worden

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.

2.1.1. Aard en omvang doelgroep

Voor de hardheidsregeling is de verwachting circa 28.000 ouders zich al dan niet terecht zullen melden bij de Belastingdienst/Toeslagen voor een verzoek tot hardheidstegemoetkoming. Voor de twee andereregelingen geldt dat op dit moment geen exact inzicht bestaat in de aard en omvang van de doelgroepen.

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.

Invoering hardheidsregeling

Er wordt verondersteld dat er in totaal circa 28.000 ouders zich al dan niet terecht zullen melden bij de Belastingdienst/Toeslagen voor een verzoek tot hardheidstegemoetkoming. Hierbij dient door de Belastingdienst/Toeslagen, met

medewerking van de belanghebbende, te worden uitgezocht of, en zo ja in hoeverre, er recht bestaat op een hardheidstegemoetkoming. Ouders kunnen daarvoor zelfstandig bewijsmateriaal (bijvoorbeeld betaalbewijzen) aandragen, maar zijn daartoe niet altijd verplicht omdat bijvoorbeeld de Belastingdienst/Toeslagen ook over bepaalde gegevens beschikt. Enkele ouders zullen na afwijzing dan wel toewijzing van het verzoek mogelijk nog in bezwaar of beroep gaan en proberen om een (hogere financiële) hardheidstegemoetkoming af te dwingen.

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 heeft 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

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.

2.1.2. Communicatie

Duidelijke communicatie over de regelingen en de voorwaarden voor toepassing van de regelingen is noodzakelijk en zal plaatsvinden via de website van Toeslagen.

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 de website van Toeslagen 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

Zie hierboven.

			
Interactie burgers/bedrijven		x	

2.2. Maakbaarheid systemen

Er zal extra aandacht zijn voor een goede aansluiting van eventuele nieuw te ontwikkelen (tijdelijke) systemen binnen UHT, met de reguliere systemen van de Belastingdienst/Toeslagen. 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 beleidsbesluit), 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. Dit is een tijdelijke voorziening.

Met opmerkingen Zie eerdere opmerking

Met opmerkingen Check op ministeriële regeling of besluit

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 selectielijst Toeslagen (primaire proces) 12 jaar na beëindiging van de toeslag bedraagt. Verder heeft de ADR vastgesteld dat de informatiehuishouding bij Toeslagen op onderdelen niet op orde is. Dat betekent dat de Belastingdienst niet in alle gevallen (tijdig) 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.

2.2.2. (Massaal) proces

De uitvoeringsgevolgen voor het proces moeten opnieuw beoordeeld worden wanneer een doelgroep is vastgesteld die in aanmerking komt voor de hardheidsclausule. Gezien de aard (maatwerk) van de twee overige regelingen zal uitvoering plaatsvinden buiten het massale 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 staatssecretaris, dan wordt dit uitgewerkt in beleid en moet Belastingdienst/Toeslagen in het concrete geval de toeslag toetsen aan dit 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.

Ten aanzien van het toepassen van proportionaliteit met meer dan 5 jaar terugwerkende kracht betekent dit dat het afgeven van een herziene definitieve beschikking voor de toeslagjaren na 2011 automatisch door TVS wordt verzorgd na het aanpassen van één van de grondslagen (uren, kosten etc.). Voor de toeslagjaren 2006 tot en met 2011 zal herziening plaats moeten vinden buiten het massale proces om.

Hardheidsclausule

Geen impact voor de massale processen van CAP voor Toeslagen. Bij deze categorie gaat het om een 'herziening' van de Toeslag in het voordeel van de belanghebbende van onherroepelijk geworden beschikkingen. Na beoordeling (en indien het verzoek wordt gehonoreerd) wordt binnen het bestaande systeem TVS de beschikking van de burger 'herzien' (middels het aanpassen van grondslagen of opvoeren van meldingen). Verder wordt het reguliere (massale) beschikproces van CAP massaal en Inning gevolgd (via de systemen TVS en COA). Het betreft hier aanpassingen van beschikkingen t/m 5 jaar terug.

Hardheidsregeling

Bij deze 'categorie' is er impact op de uitvoering van de massale processen van CAP (met name Cap Inning). Het gaat hierbij om 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. Dit zal buiten het reguliere proces om zal worden 'vormgegeven'. Dit betekent dat er in ieder geval impact is op de verwerking binnen Inning. Hiervoor zullen handmatige acties moeten worden uitgevoerd. De impact, in termen van capaciteit e.d. is nu niet aan te geven.

Vangnetbepaling

Bij deze 'categorie' is er impact op de uitvoering van de massale processen van CAP (met name Cap Inning). Ook de verwerking van deze posten gaan buiten het regulier proces om. Zie punt hardheidsregeling.

2.2.3. IV-aspecten

Op dit moment zijn geen aanpassingen in de systemen voorzien voor deze regelingen.

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

Met opmerkingen ☐ Is deze tekst nog relevant?
Verwijderen?

Met opmerkingen ☐ : ?, dus wel IV-aanpassingen?

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

			
Maakbaarheid systemen			
Beslag portfolio:			

2.3. Handhaafbaarheid

Het beoordelen van verzoeken om toepassing van de hardheidsclausule zal naar verwachting meer werk opleveren voor de betreffende directie die dergelijke verzoeken namens de Minister/Staatsecretaris behandelt. Vermoedelijk zal het aantal fte's voor de betreffende directie moeten worden uitgebreid.

Bij alle ouders die zich melden is een individuele beoordeling nodig of zij daadwerkelijk in aanmerking komen voor de hardheidsregeling en vangnetbepaling (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.

Invoering hardheidsregeling:

De hardheidsregeling heeft geen gevolgen voor de handhaafbaarheid.

Invoering vangnetbepaling

De invoering van de vangnetbepaling heeft geen gevolgen voor de uitvoering bij Belastingdienst/Toeslagen en UHT.

Toelichting 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		x	

2.4. Fraudebestendigheid

Bij de hardheidsregeling bestaat het risico op fraude 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. De fraudebestendigheid van de andere twee regeling afhankelijk van de doelgroep respectievelijk de uitwerking in een AmvB.

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 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	x		

2.5. Complexiteitsgevolgen

Het wetsvoorstel vergroot de complexiteit in de uitvoering.

Hardheidsclausule

Op dit moment past de hardheidsclausule 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 teruggedaan wordt in de tijd, zal minder gegevens beschikbaar zijn, wat de uitvoering van de regeling zeer complex maakt.

Invoering vangnetbepaling

Boordeling of de vangnetbepaling van toepassing is, vindt plaats door de commissie waarbij ook contact zal zijn met UHT om tot een goed advies te kunnen komen. Hierdoor zal de complexiteit bij de uitvoering toenemen.

			
Complexiteitsgevolgen		x	

2.6. Risico procesverstoringen

Met name bij de uitvoering van de hardheidsregeling waar naar mate verder teruggedaan wordt in de tijd minder gegevens beschikbaar zijn. Voor het (her)beoordelen van beschikkingen bij de uitvoering van de hardheidsregeling en vangnetbepaling is veel personele capaciteit nodig die niet elders ingezet kan worden. Dit kan verstrend zijn voor het reguliere proces van Toeslagen.

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 verstrend 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 verstrend zijn voor het reguliere proces van Toeslagen.

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 overheidsarieven 2020 (HOT)

HOT rekent 7,2u / werkdag (=36/5)

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

Binnen het totale budget van UHT is rekening gehouden met de werkzaamheden in het kader van deze regelingen.

Toelichting uitvoeringskosten herstel

De uitvoeringskosten voor dit wetsvoorstel worden geschat op 13,5 miljoen Euro. Deze schattingen zijn gebaseerd op een "P*Q berekening". In overleg met UHT (uitvoering herstel toeslagen), C&F en FEZ, zijn aannames gemaakt over het aantal burgers dat zich meldt in het kader van de herstelregeling, het aantal burgers dat vervolgens in aanmerking komt voor herstel, en de uitvoeringslasten die gemoeid zijn met de verschillende processtappen.

2.8. Overige aspecten (juridisch en specials)

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.

2.9. 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 1 juli 2020...

Invoering mogelijk per:	01 - 07 - 2020
-------------------------	----------------

2.10. Eindoordeel

<i>Eindoordeel:</i>	uitvoerbaar...
---------------------	----------------

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