Ministerie van Financiën

Aan
Top-25 Belastingdienst

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Datum
23 april 2020

Auteur

memo

2020-1323 Verzamelbesluit Toeslagen - overige maatregelen

1.Wetsvoorstel/regeling

1.1. Beschrijving voorstel/regeling

Naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State uitspraak van 23 oktober wordt een verzamelbesluit Toeslagen gemaakt, die onder meer compensatie voor slachtoffers van de toeslagenaffaire mogelijk moet maken (uitvoeringstoets 2020-1301). Naast compensatie, kent dit besluit ook drie andere maatregelen. Deze uitvoeringstoets brengt de uitvoeringsgevolgen van deze **overige maatregelen** in beeld.

Deze maatregelen bestaan uit:
a) Toetsingsinkomen bij kwijtscheldingswinsten;
b) Overschrijding vermogensgrens door toerekening gezamenlijke grondslag sparen en beleggen; en
c) Termijn verzoek bijzondere situaties huurtoeslag

De bedoeling is dat deze maatregelen in een later stadium wettelijk gecodificeerd worden. Daarom doen we nu reeds een uitvoeringstoets.

a. Toetsingsinkomen bij kwijtscheldingswinsten.
In de praktijk doen zich situaties voor waarin de kwijtscheldingswinstvrijstelling in de Wet IB 2001 niet volledig doorwerkt in het toetsingsinkomen voor de toeslagen. Dit kan het geval zijn als schuldeisers hun niet voor verwezenlijking vatbare rechten prijsgeven (schulden kwijtschelden) en een belastingplichtige daarnaast openstaande te verrekenen verliezen heeft. Voor het toetsingsinkomen wordt doorgaans aangesloten bij het verzamelinkomen uit de Wet IB 2001.

Eventuele openstaande te verrekenen verliezen maken geen deel uit van het verzamelinkomen. Hierdoor zal in een situatie waarin de belastingplichtige openstaande te verrekenen verliezen heeft de kwijtscheldingswinst geheel of gedeeltelijk leiden tot een verhoging van het verzamelinkomen in de Wet IB 2001 en het toetsingsinkomen voor diverse toeslagen. Belanghebbende kan door dit "papieren inkomen" het recht op toeslagen verliezen of minder toeslagen krijgen. Hij wordt dan geconfronteerd met een terugbetalingsverplichting van toeslagen zonder dat hij feitelijk dit inkomen heeft genoten. Daarom wordt vooruitlopend op wetgeving goedgekeurd dat de Belastingdienst/Toeslagen op verzoek van belanghebbende uitgaat van het verzamelinkomen zonder de kwijtscheldingswinst.

Deze goedkeuring kan op verzoek van de belanghebbende met terugwerkende kracht worden toegepast, tot maximaal vijf jaar na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop deze tegemoetkoming betrekking heeft.

b. Overschrijding vermogensgrens door toerekening gezamenlijke grondslag sparen en beleggen.
De door fiscale partners voor de inkomstenbelasting gekozen toerekening van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen kan er in bepaalde situaties onbedoeld toe leiden dat een van die partners door overschrijding van de vermogensgrens het recht op huurtoeslag verliest. Het gaat dan om de situatie waarin de fiscale partners geen, of niet het gehele jaar, toeslagpartner voor de huurtoeslag zijn en de huurder het recht op huurtoeslag verliest door overschrijding van de vermogensgrens als gevolg van de tot stand gekomen onderlinge verhouding van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen in de aanslag inkomstenbelasting. In voorkomende gevallen hebben de partners deze gevolgen bij het invullen van de aangifte inkomstenbelasting niet onderkend. In deze situatie staan de financiële gevolgen van het verlies aan recht op huurtoeslag niet in verhouding tot het mogelijke voordeel dat door de gekozen verdeling wordt genoten in de inkomstenbelasting.

Om grote negatieve financiële gevolgen te voorkomen de belanghebbende wordt goedgekeurd vooruitlopend op wetgeving dat de Belastingdienst/Toeslagen op verzoek van de belanghebbende uit gaat van een andere verdeling van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen, zodat het recht op huurtoeslag behouden blijft. Dit is alleen mogelijk indien de aanslag inkomstenbelasting van de belanghebbende en zijn fiscale partner onherroepelijk vast staat en de onderlinge verhouding van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen niet meer aangepast kan worden. Van de belanghebbende wordt verwacht dat hij in latere jaren bij de toerekening van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen wel rekening houdt met de gevolgen voor het recht op huurtoeslag. Nadat dit (eventueel over meerdere jaren) is toegekend aan de belanghebbende, wordt dit in volgende jaren in principe niet meer toegekend.

Herziening van bij inwerkingtreding besluit al vaststaande tegemoetkomingen
Deze goedkeuring kan op verzoek van de belanghebbende met terugwerkende kracht worden toegepast, tot maximaal vijf jaar na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop deze tegemoetkoming betrekking heeft.

c. Termijn verzoek bijzondere situaties huurtoeslag.
In hoofdstuk 2 Bht zijn enkele bijzondere situaties opgenomen voor de huurtoeslag. Voor het toekennen van een huurtoeslag kan een huurder, diens partner of een medebewoner in bepaalde situaties van langdurig verblijf buitenshuis buiten beschouwing blijven. Ook kan een partner of een medebewoner buiten beschouwing blijven als sprake is van een verzorgingsbehoefte bij de huurder, diens partner of een medebewoner.

Daarnaast is het mogelijk om bij het bepalen van het toetsingsinkomen van de huurtoeslag in een vijftal situaties specifieke inkomensbestanddelen geheel of gedeeltelijk buiten beschouwing te laten. De belanghebbende kan voor deze situaties een verzoek indienen bij de Belastingdienst/Toeslagen. Dit verzoek kan worden ingediend totdat de huurtoeslag voor het betreffende jaar onherroepelijk vaststaat. In veel gevallen blijkt dat deze termijn te kort is. De financiële gevolgen van het te laat indienen van een dergelijk verzoek zijn groot voor de

belanghebbende. Het kan ertoe leiden dat belanghebbende de huurtoeslag volledig moet terugbetalen. Daarom wordt goedgekeurd vooruitlopend op wetgeving dat de termijn voor het indienen van deze verzoeken wordt verruimd tot 5 jaar na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop het verzoek betrekking heeft. Een verzoek dat ziet op berekeningsjaar 2020 kan tot en met 31 december 2025 worden ingediend.

De hiervoor genoemde goedkeuring kan ook worden toegepast bij de herziening van tegemoetkomingen die ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit al onherroepelijk vaststonden. Hiervoor geldt dezelfde termijn van vijf jaar.

1.2. Getoetst voorstel

Versie: besluit van 17 april 2020, nr. 2020-72441, gepubliceerd op 22 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

- Wat betekenen de maatregelen voor de uitvoering van de Belastingdienst?
- Wat betekent het toepassen van deze maatregelen met een terugwerkende kracht van vijf jaar, waarbij vaststaande beschikkingen kunnen worden voorzien, voor de uitvoering door de Belastingdienst?

2.Perspectief van de Belastingdienst

2.1. Interactie burgers/bedrijven

Deze maatregelen betekenen een verbetering voor een aantal burgers. Belastingdienst/Toeslagen houdt immers beter rekening met hun situatie. Zij zullen hiervoor wel een (onderbouwd) verzoek aan Belastingdienst/Toeslagen moeten doen, al dan niet geattendeerd op deze mogelijkheid. Bij a) en b) gaat het om nieuwe soorten verzoeken, bij c) alleen om verruiming van termijnen van al bestaande verzoeken. Het uitgangspunt bij onderbouwing van verzoeken is dat de burger geen bewijsstukken hoeft op te leveren die al eerder aan Belastingdienst/Toeslagen heeft opgeleverd. Burgers zullen in kennis gesteld moeten worden van de beslissing op hun verzoeken, inclusief een begrijpelijke onderbouwing. Communicatie over deze regelingen moet plaatsvinden onder meer via de website en de BelastingTelefoon zodat burgers waarvoor dit geldt, aanspraak op hun toeslagrecht kunnen maken en wordt voorkomen dat burgers, waarvoor deze regeling evident niet van toepassing is, kansloze verzoeken indienen. Ook het hulpverlenend netwerk rondom burgers moet hierover worden geïnformeerd (ToeslagenServicepunten, ToeslagenDienstverleners, maatschappelijk dienstverleners) zodat ook via deze weg een juiste filtering kan worden gemaakt zodat burgers op het goede spoor kunnen worden gezet.

2.1.1. Aard en omvang doelgroep

Toetsingsinkomen bij kwijtscheldingswinsten
De verwachting is dat enkele 10-tallen burgers per jaar een verzoek zullen doen.

Overschrijding vermogensgrens door toerekening gezamenlijke grondslag sparen en beleggen

Overschrijding doet zich voor in een unieke situatie. Op basis van een schatting is de verwachting dat maximaal enkele 10-tallen burgers per jaar een verzoek zullen doen.

Termijn verzoek bijzondere situaties
Uitgaande van ca 200-500 verzoeken per jaar, betekent dit voor de mogelijkheid van terugwerkende kracht dat ca. 1000-2500 nagekomen verzoeken voor een herziening zijn te verwachten.

2.1.2. Communicatie

Voorgestelde maatregelen a en b zijn ingewikkeld en lastig uit te leggen aan de burger, terwijl hij vaak wel actie moet ondernemen om een beroep te doen op de (nieuwe) mogelijkheden.

Communicatie verloopt via de reguliere Belastingdienstkanalen, met intermediairs en via persoonlijke communicatie met de burger. Dit past binnen de huidige kaders.

Termijn verzoek bijzondere situaties
Het verantwoordelijke beleidsdepartement wordt geadviseerd de benodigde communicatie te regelen, bijvoorbeeld via huurders- en verhuurdersverenigingen.

2.1.3. Dienstverlening

Ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen is de inschatting dat deze nauwelijks impact zullen hebben op het kanaal telefonie. Om de wijziging goed te begeleiden en te zorgen voor een juiste kanaal overstijgende inbedding van deze wijziging is de inschatting dat een kanaalconfiguratie noodzakelijk is. De huidige impact is bepaald op basis van de aanname dat aanvraag van alle drie de regelingen plaats zal vinden door aanpassingen/toevoeging van (huidige) formulieren op de website. Hierbij moet gedacht worden aan de aanpassing van "TG 255 Verzoek bijzonder vermogen Toeslagen" en "TG 150 Verzoek bijzondere situatie Huurtoeslag" en een nieuw te ontwikkelen formulier voor de inkomensverzoeken voor alle drie de regelingen. Zie ook paragraaf 2.7. Daarnaast worden ook verzoeken, gedaan per brief en verstuurd naar Toeslagen, in behandeling genomen.

Interactie burgers/bedrijven		x	

2.1. Maakbaarheid systemen

Voor alle drie de maatregelen geldt dat, uitgaande van de geringe aantallen, dat er geen impact is op de massale producties van CAP. Aangezien de maatregelen voor een specifieke doelgroep gelden zal maatwerk moeten worden geleverd. Wel vragen de maatregelen om een betere IV-ondersteuning.
Indien specifieke rapportage over deze maatregelen noodzakelijk is, zijn additionele vastleggingen in TVS noodzakelijk.

Voor wat betreft de maatregel 'termijn verzoek bijzonder situaties' is van belang dat voldoende personele capaciteit beschikbaar is om de verzoeken te beoordelen en te behandelen, alsmede eventuele bezwaarschriften en beroepszaken. In beginsel kan dit binnen de bestaande kaders worden opgevangen. Mochten echter in korte tijd veel extra verzoeken van burgers worden ontvangen, dan vraagt dit wel, rekening houdende met de stapeling en doorlooptijden, wel om beschikbare capaciteit. Noodzakelijk is wel dat de werkzaamheden in het kader van deze

werkstroom op de één of andere wijze worden bijgehouden, zodat de hoeveelheid werk die dit met zich mee brengt scherp in de gaten wordt gehouden.

2.1.4. Gegevens en AVG-aspecten

Voor CAP is de impact beperkt. De inschatting is dat de voorstellen geen impact hebben op het inwinnen en beschikbaar stellen van gegevens aan Toeslagen. De maatregelen gelden voor een specifieke doelgroep die door middel van maatwerk moeten worden behandeld door een behandelaar binnen Toeslagen. De grondslagen die Toeslagen hiervoor gebruikt, worden via de reguliere processen beschikbaar gesteld aan Toeslagen.

2.1.5. (Massaal) proces

De aantallen zijn beperkt (paar 100 per jaar). Voor deze specifieke maatregelen geldt dat er geen impact is op de massale producties van CAP. Burgers melden zich (met een verzoek tot aanpassing) bij de Belastingdienst/Toeslagen. Behandelaars voeren de wijzigingen rechtstreeks door in het Toeslagen systeem (TVS) en verder wordt het reguliere proces van verwerken en uitbetalen gevolgd.

Toetsingsinkomen bij kwijtscheldingswinsten
Op verzoek van de burger wordt voor de toeslagen afgeweken van het voor de inkomsensheffing vastgestelde inkomen.
Het proces kan worden toegevoegd aan de processen 'Bijzondere Berekeningen' en is vergelijkbaar met de reeds bestaande processen. Er is sprake van uitbreiding van een bestaand proces met een nieuwe variant.

Een betere ic-ondersteuning is wel van belang hiervoor. Daarvoor is het noodzakelijk dat in het systeem een nieuwe melding in TVS moet komen. Zie onder 2.2.3.

Overschrijding vermogensgrens door toerekening gezamenlijke grondslag sparen en beleggen
Voor de uitvoering heeft dit niet zoveel impact. Het proces is vergelijkbaar aan dat van de hardheidsclausule en daarom bekend. Dit kan worden gekopieerd.
Een betere ic-ondersteuning is wel van belang hiervoor. Daarvoor is het noodzakelijk dat in het systeem een nieuwe melding in TVS moet komen. Zie onder 2.2.3.

Termijn verzoek bijzondere situaties
Een beroep op de terugwerkende kracht kan alleen op verzoek plaatsvinden. Toeslagen gaat niet actief zelf op zoek naar toeslaggerechtigden die dit mogelijk raakt. Wel kan het leiden tot additionele verzoeken over de afgelopen vijf berekeningsjaren. Gevolg is dat meer verzoeken waarin een beroep op een bijzondere situatie voor de huurtoeslag wordt gedaan, in behandeling worden genomen. Van belang is vooral dat voldoende capaciteit aanwezig is om de verzoeken te behandelen en beoordelen, alsmede eventuele bezwaarschriften en beroepszaken te kunnen behandelen. Dit betekent niet per definitie heel veel meer werk. Mocht de Belastingdienst/Toeslagen echter in een korte periode heel veel meer verzoeken krijgen, dan vraagt dat wel capaciteit. Dit is meer een samenloop- en een doorloopissue.

Deze werkstroom zal binnen het bestaande kader worden uitgevoerd.
Noodzakelijk is wel dat de werkzaamheden in het kader van deze werkstroom op de één of andere wijze worden bijgehouden, zodat de hoeveelheid werk die dit met zich mee brengt scherp in de gaten wordt gehouden. Zie onder 2.2.3.

De verwachting is dat er ook een aantal burgers een beroep op de regeling zal doen die recht blijken te hebben. Dergelijke verzoeken zullen worden afgewezen en de burger zal moeten worden uitgelegd dat voor een beroep op bijzonder vermogen de verlengde termijn van 5 jaar niet geldt.

2.1.6. IV-aspecten

Toetsingsinkomen bij kwijtscheldingswinsten
IV: realiseren van één nieuwe melding voor bijzondere inkomens (regelt een verlaging van het DT inkomen voor een specifiek jaar).

Overschrijding vermogensgrens door toerekening gezamenlijke grondslag sparen en beleggen
IV: aanpassen van de melding voor bijzondere vermogens (regelt een aanpassing van het DT vermogen met specifieke reden voor een specifiek jaar).

Termijn verzoek bijzondere situaties
IV: de IV-impact betreft het registreren van de aanleiding of redencode in de nieuwe beschikking en is inbegrepen in de hiervoor genoemde maatregelen (toetsingsinkomen bij kwijtscheldingswinsten en overschrijding vermogensgrens door toerekening gezamenlijke grondslag sparen en beleggen, bijzondere situaties).

De impact voor IBS toeslagen voor twee nieuwe meldingen is 560 IV-dagen.

Opbouw 560 dagen (1 melding=280*2)
- KPT: opvoeren nieuwe melding (75 dagen)
- FRS: verwerken nieuwe melding (100 dagen)
- TSL: verwerken nieuwe melding (75 dagen)
- BPT/KBD: tonen meldingsteksten (10 dagen)
- SAC: tonen meldingsteksten (20 dagen)

De keuze voor een "melding" vergroot de inzichtelijkheid voor behandelaar en burger. Daarnaast kan hierdoor de verantwoording uitgevoerd worden naar opdrachtgevers, BT en bedrijfsvoering. Tevens geeft het invulling op gevraagd maatwerk dat steeds meer van BT gevraagd wordt op het gebied van inkomen en vermogen.

De impact voor STS Interactie (O&M) is 10 dagen.

Voor het aanpassen van werkinstructies en afspraken binnen Belastingen geldt een stelpost van 20 IV-dagen BT/IBS.

2.1.7. Bestuurlijke informatie

De drie maatregelen vragen een kleine IV-aanpassing, zoals beschreven in paragraaf 2.2.3. Indien specifieke rapportage over deze uitzonderingen noodzakelijk is, zijn additionele vastleggingen in TVS noodzakelijk.

Maakbaarheid systemen		x	
Beslag portfolio:	middelgroot/inpasbaar		

2.2. Handhaafbaarheid

Burgers moeten zelf een verzoek doen als ze in aanmerking menen te komen voor één van de maatregelen. De werkzaamheden worden in principe opgevangen en uitgevoerd binnen de bestaande processen.

2.2.1. Handhavingsstrategie

Alle drie de maatregelen van het besluit vragen om individuele afwegingen voor wat betreft inkomen en vermogen. Dit vereist maatwerk. Gezien de huidige ontwikkelingen op dit gebied alsmede de noodzaak van het afleggen van verantwoording (zowel naar de opdrachtgever als binnen Toeslagen en bedrijfsvoering), is een robuuste vastlegging noodzakelijk.

Termijn verzoek bijzondere situaties
Een beroep op de terugwerkende kracht kan alleen op verzoek plaatsvinden. Toeslagen gaat niet actief zelf op zoek naar toeslaggerechtigden die dit mogelijk raakt. Wel kan het leiden tot additionele verzoeken over de afgelopen vijf berekeningsjaren.

Handhaafbaarheid		x	

2.2. Fraudebestendigheid

De kans op fraude is minimaal en niet meer of minder dan nu het geval is bij de individuele afweging wat betreft inkomen en vermogen.

Fraudebestendigheid		nvt	

2.2. Complexiteitsgevolgen

Deze maatregelen leiden niet tot een grotere complexiteit, behalve dan dat de gevallen die zich voordoen vragen om een individuele afweging.

Complexiteitsgevolgen		nvt	

2.2. Risico procesverstoringen

De maatregelen leiden niet tot een groter risico op procesverstoringen, mits de vastlegging goed is ingeregeld en gegarandeerd kan worden dat geen capaciteit wordt weggetrokken ten behoeve van prioriteiten elders. Ook brengt de stapeling van de implementatie van wet- en regelgeving in het toeslagendomein extra risico's met zich mee ten aanzien van tijdige implementatie.

Risico procesverstoringen:	groot / **gemiddeld** / klein

2.3. Uitvoeringskosten en personele gevolgen

Claim	Hoofdproces (L0)	subproces (L1)	BO	§ rapp.	toelichting	soort	#	totale kosten	I/S	FTE/dagen opgesplitst naar jaar 2020	2021	2022	2023	2024	2025+
	Interactie	Interactie - Niet ges	KI&S	2,1,3	Kanaalconfiguratie	s11	0,0	3 k€	incidenteel	0,0					
	Interactie	Internet	KI&S	2,1,3	Vakredactie	s12	0,0	5 k€	incidenteel	0,0					
	Interactie	Internet	KI&S	2,1,3	Eindredactie	s10	0,1	7 k€	incidenteel	0,1					
	Ondersteunend (secunda	IV	Toeslagen	2.2.3	twee nieuwe meldingen	IV-dag	560	468 k€	incidenteel	560					
	Ondersteunend (secunda	IV	Toeslagen	2.2.3.	STS Interactie (O&M	IV-dag	10	8 k€	incidenteel	10					
	Ondersteunend (secunda	IV	Toeslagen	2.2.3	BT/IBS aanpassen van wer	IV-dag	20	17 k€	incidenteel	20					
							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	0,145	0	0	0	0	0
									totaal fte (€)	16 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
									totaal IV+materieel (€)	493 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
									totaal	510 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	€ 20.000	€ 0
Handhaving/toezicht	€ 0	€ 0
Automatisering	€ 490.000	€ 0
personele gevolgen	0,1	0,0
tbv IV en cd IV&D		
IV-dagen	590	0
tbv C&F en DO-control		
jaaraanpassingen	€ 0	€ 0
beperkt	€ 0	€ 0
wijziging art. 10	€ 0	€ 0
externe claim (ander ministerie)	€ 0	€ 0

2020	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025+*
0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
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 [ ]@minfin.nl

2.3.1. Voorziene dekking uitvoeringskosten

Deze goedkeuringen zijn vooruitlopend op codificatie in het Verzamelbesluit Toeslagen opgenomen. De uitvoeringskosten worden gedekt op begroting IX.

2.4. Overige aspecten (juridisch en specials)

Maatregel c ziet op bijzonder inkomen. Vanaf 1 juli 2020 zal de termijn voor een verzoek tot het buiten beschouwing laten van bijzonder vermogen ook worden verruimd naar 5 jaar.

2.5. Invoeringsmoment

Invoering mogelijk per:	23 – 04 – 2020

2.5. Eindoordeel

Eindoordeel:	uitvoerbaar

2.Implementatie en vervolg

Keten Toeslagen is verantwoordelijk voor de implementatie van de maatregelen.

3.Samenvatting

De maatregelen zijn uitvoerbaar. Wel leidt het tot ingrijpende IV-aanpassingen, lopende het porfolioboekjaar, die in zeer korte tijd gerealiseerd moeten worden. Dit legt een middelgroot beslag op de IV-capaciteit. Vanwege de stapeling in het toeslagendomein brengt dit extra risico's met zich mee.

Impact:	ingrijpend **/ middelgroot** / beperkt