

Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en Overige fiscale maatregelen 2009 in verband met de dwangsomregeling van de Algemene wet bestuursrecht (Wet toepassing dwangsomregeling toeslagen)

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN	2
1. Inleiding.....	2
2. De dwangsomregeling en de toeslagen.....	2
3. Analyse van de risico's	3
4. Voorgestelde maatregelen	4
5. Uitvoeringskosten Belastingdienst.....	6
6. Overige aspecten.....	6
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	7

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel regelt het moment en de wijze waarop de dwangsomregeling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing wordt op beschikkingen die betrekking hebben op inkomensafhankelijke regelingen waarvan de uitvoering is opgedragen aan de Belastingdienst/Toeslagen. Die inkomensafhankelijke regelingen zijn de Wet op de zorgtoeslag, de Wet op de huurtoeslag, de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en de Wet op het kindgebonden budget. De tegemoetkomingen uit deze regelingen worden hierna aangeduid met: de toeslagen.

2. De dwangsomregeling en de toeslagen

De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is op 1 oktober 2009 in werking getreden en is opgenomen in de Awb¹ (dwangsomregeling). Op grond van de dwangsomregeling verbeurt een bestuursorgaan een dwangsom als het niet binnen de geldende wettelijke termijn beslist op een verzoek van een belanghebbende om een beschikking. De belanghebbende dient dan eerst het bestuursorgaan in gebreke te stellen en te sommeren om binnen 14 dagen de gevraagde beschikking alsnog te geven. Blijft die beschikking ook daarna nog uit dan verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom die oploopt van € 20 per dag tot € 40 per dag dat het bestuursorgaan te laat is met het geven van een beschikking. Het maximumbedrag van de dwangsom dat het bestuursorgaan kan verbeuren is € 1260.

De procedureregels die gelden voor de Belastingdienst/Toeslagen bij de uitvoering van het toeslagenproces zijn vastgelegd in hoofdstuk 2 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Deze regels bevatten een vijftal formele beslismomenten die de Belastingdienst/Toeslagen verplichten tijdig een beschikking op aanvraag te geven. Het gaat om: het verlenen van een voorschotbeschikking naar aanleiding van een eerste aanvraag om een toeslag, het verwerken van wijzigingen in de omstandigheden in een aangepaste voorschotbeschikking, het doen van uitspraak op bezwaarschriften, het definitief toekennen van de toeslag na afloop van het jaar alsmede het automatisch continueren van voorschotbeschikkingen voor het begin van het nieuwe jaar. In totaal gaat het jaarlijks om ongeveer 15 miljoen beschikkingen.

Omdat de Awb van toepassing is op de Awir geldt de dwangsomregeling in beginsel ook voor beschikkingen op aanvraag van de Belastingdienst/Toeslagen. Bij de invoering van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is onderkend dat sommige wettelijke beslistermijnen mogelijk niet reëel zijn en zouden moeten worden aangepast. In verband daarmee is een beoordeling gemaakt door alle ministeries van de beslistermijnen zoals deze in de onder hen ressorterende wetten worden gehanteerd. Deze 'schouw' heeft destijds niet plaats gevonden voor

¹ Deze wet is opgenomen in paragraaf 4.1.3.2 van de Awb.

de beslistermijnen die gelden voor de Belastingdienst/Toeslagen. Er is voor gekozen om de komst van het nieuwe toeslagensysteem (NTS) af te wachten teneinde goed te kunnen beoordelen of deze termijnen reëel zijn. Om die reden werd de ingangsdatum van de dwangsomregeling voor de toeslagen in Overige fiscale maatregelen 2009 aanvankelijk bepaald op 1 januari 2011. Daarbij werd uitgegaan van de veronderstelling dat het NTS op 1 januari 2011 al enige tijd operationeel zou zijn. Omdat in 2010 duidelijk werd dat het NTS niet voor 1 januari 2011 kon worden geïmplementeerd, is in Overige fiscale maatregelen 2011 de ingangsdatum met nog een jaar uitgesteld en is geregeld dat de dwangsomregeling voor het eerst geldt voor beschikkingen met betrekking tot het jaar 2012. In de toelichting op het amendement van het lid Groot c.s.², waarmee is bewerkstelligd dat de ingangsdatum met een jaar is uitgesteld in plaats van de aanvankelijk voorgestelde drie jaar, is het kabinet verzocht, mocht toch langer uitstel nodig blijken, het voorstel daartoe in een apart wetsvoorstel op te nemen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aan dit verzoek tegemoetgekomen.

3. Analyse van de risico's

De implementatie van het NTS is nu in een dusdanig vergevorderd stadium dat het mogelijk is gebleken om een analyse te maken van de gevolgen van het van toepassing worden van de dwangsomregeling van de Awb op beschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen met ingang van het berekeningsjaar 2012. Deze analyse is toegezonden aan de Tweede Kamer en besproken in het Algemeen Overleg Belastingdienst op 15 juni 2011.³

Uit de analyse wordt duidelijk dat het van toepassing worden van de dwangsomregeling op de toeslagen voor beschikkingen met betrekking tot het jaar 2012 gepaard gaat met grote financiële risico's. Het van toepassing worden van de dwangsomregeling valt namelijk vrijwel samen met de ingebruikname van het NTS die is voorzien eind 2011. Mocht het NTS onverhoopt niet goed blijken te functioneren dan is er een grote kans dat de 6,5 miljoen voorschotbeschikkingen voor het jaar 2012 die eind 2011 massaal automatisch gecontinueerd dienen te worden, niet binnen de beslistermijn van de Awb kunnen worden gegeven. Ook is er een aanzienlijk dwangsomrisico met betrekking tot het tijdig kunnen afdoen van de grote aantallen bezwaarschriften in de periode na de ingebruikname van het NTS. In deze periode wordt namelijk een toename van het aantal bezwaarschriften verwacht als gevolg van de verandering in werkwijze rond toezicht die ontstaat als gevolg van het NTS. In de huidige werkwijze vindt toezicht plaats na afloop van het jaar. Met het NTS verschuift dat naar toezicht in het actuele jaar waardoor een cumulatie ontstaat van bezwaarschriften over de jaren 2011 en 2012. Het maximale dwangsomrisico (dat een eenmalig karakter heeft) bij het niet tijdig verzenden van de automatisch gecontinueerde voorschotbeschikkingen voor het jaar 2012 is geraamd op € 9,8 mld. Het maximale dwangsomrisico als het gevolg van het niet tijdig kunnen beschikken op bezwaarschriften is geraamd op € 125 mln.

In de analyse wordt specifiek stilgestaan bij de gevolgen van het van toepassing worden van de dwangsomregeling van de Awb op de definitieve toekenningsbeschikking. Omdat de

² Kamerstukken II 2010/11, 32 505, nr. 16.

³ Kamerstukken II 2010/11, 31 066, nr. 103 en 109.

toekenningsbeschikking pas na afloop van het berekeningsjaar kan worden gegeven, worden de gevolgen van het van toepassing worden van de dwangsomregeling op dergelijke beschikkingen die betrekking hebben op het berekeningsjaar 2012 pas in 2013 zichtbaar. De conclusie uit de analyse is dat met het NTS een maximaal dwangsomrisico wordt belopen van € 2 mld. als gevolg van het niet binnen de beslistermijn kunnen geven van dergelijke beschikkingen. Dit risico kan worden verminderd met € 650 miljoen indien in de Awir een bepaling wordt opgenomen die de Belastingdienst/Toeslagen in staat stelt ook definitief toe te kennen in situaties waarin een inkomensgegeven uit de Basisregistratie Inkomens ontbreekt. Daarom wordt in samenhang met het onderhavige wetsvoorstel een voorstel met die strekking bij de Tweede Kamer ingediend. Het maximale dwangsomrisico kan nog verder worden verminderd met € 900 miljoen indien het lukt om een versnelling aan te brengen in de logistieke processen: het beschikbaar stellen van de voor definitief toekennen benodigde inkomensgegevens uit de Basisregistratie Inkomens aan het NTS, het printen en het vervolgens verzenden van de beschikkingen aan de belanghebbenden. De inschatting is dat het aanbrengen van deze versnelling mogelijk is, als alles volgens planning verloopt. Bij tegenvallers in dit proces wordt de beslistermijn zeker niet gehaald. Omdat het om massale processen gaat zijn de financiële risico's dan groot.

Een structureel dwangsomrisico van € 450 mln. resteert hoe dan ook voor de situaties waarin de Belastingdienst/Toeslagen in het kader van het toezicht afhankelijk is van contra-informatie van derden alvorens tot definitieve toekenning te kunnen overgaan. Dit risico kan alleen met aanvullende wetgeving worden verholpen. Zonder het NTS zou het maximale dwangsomrisico voor het definitief toekennen structureel meer dan € 2 mld. bedragen.

Samengevat is er voor het jaar 2012 sprake van een maximaal financieel risico van € 9,925 mld. in verband met het niet tijdig verzenden van de massaal automatisch gecontinueerde voorschotbeschikkingen en het niet tijdig afdoen van bezwaarschriften. Voor het jaar 2013 is er sprake van een maximaal financieel risico van € 2 mld. in verband met het definitief toekennen buiten de wettelijke beslistermijn. Dit risico kan worden beperkt tot € 450 mln. indien aanvullende wettelijke maatregelen worden getroffen voor situaties waarin inkomensgegevens ontbreken en een versnelling in de logistieke processen mogelijk is.

4. Voorgestelde maatregelen

In de eerste plaats stelt het kabinet voor de toepassing van de dwangsomregeling voor de toeslagen met nog een jaar uit te stellen om de financiële risico's voor het jaar 2012 (€ 9,925 mld.) te mitigeren. Zoals uit de bovengenoemde analyse blijkt, geeft de samenloop met de implementatie van het NTS dusdanig grote financiële risico's dat het kabinet het niet verantwoord acht toepassing van de dwangsomregeling plaats te laten vinden voor beschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen met ingang van het berekeningsjaar 2012. Het kabinet stelt daarom voor de dwangsomregeling van toepassing te laten worden op beschikkingen die betrekking hebben op het berekeningsjaar 2013 en later.

In de tweede plaats stelt het kabinet voor de dwangsomregeling van de Awb niet te laten gelden

voor beschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen in het kader van het definitief toekennen om het structureel resterende financiële risico van € 450 mln. te beperken tot € 0,1 mln.

Het kabinet is ook om principiële redenen van mening dat het definitief toekennen buiten toepassing van de dwangsomregeling hoort te blijven. Zoals in de inleiding is aangegeven bevatten de procedureregels die gelden voor de Belastingdienst/Toeslagen maar liefst vijf aangrijpingsmomenten in het uitvoeringsproces waarop de dwangsomregeling van toepassing kan zijn. Het gaat om de snelheid van verwerking van eerste aanvragen, doorgegeven wijzigingen, ingediende bezwaren, het automatisch continueren van eerder verleende voorschotten en het definitief toekennen. Op al deze onderdelen van het uitvoeringsproces zijn beslistermijnen van toepassing, hetzij op grond van de Awir zelf, hetzij op grond van de Awb. Hoewel het naar de letter van de wet steeds gaat om beschikkingen op aanvraag waaraan een wettelijke beslistermijn is gekoppeld, acht het kabinet het niet in alle gevallen redelijk de dwangsomregeling van toepassing te laten zijn. Dat geldt met name voor het definitief toekennen. Het definitief toekennen heeft in vergelijking tot de andere beslistmomenten in het uitvoeringsproces een hoog formeel gehalte, waarbij formeel weliswaar nog sprake is van een beschikking op aanvraag door de burger maar het karakter veeleer een afsluiting is van het voorafgaande toekenningsproces. De burger heeft nauwelijks materieel belang bij een snelle beslissing omdat hij in bijna alle gevallen in het voortraject al heeft gekregen waar het feitelijk om te doen is: de uitbetaling van een tegemoetkoming (in de vorm van een voorschot). Het systeem van de Awir richt zich immers volledig op betaling van de toeslag in de vorm van een maandelijks voorschot op het moment waarop de kosten zich voordoen (boter bij de vis). De definitieve toekenning is in dat systeem niet anders dan een eindafrekening waarbij, alle gegevens in aanmerking nemend, de vraag wordt beantwoord of er te veel of te weinig voorschot is uitbetaald. Op alle voorafgaande stappen waarbij de burger actief een aanspraak maakt en een beschikking krijgt met materiële consequenties blijft de dwangsomregeling van toepassing. In circa de helft van de gevallen komt deze eindafrekening op nihil uit, omdat het juiste bedrag aan voorschot al is uitbetaald. In de andere gevallen gaat het bij de eindafrekening in het algemeen om de terugvordering of nabetaling van kleine bedragen. .

De financiële risico's bij het definitief toekennen hebben verschillende oorzaken. De huidige wettelijke beslistermijn is relatief krap gegeven de functie van het definitief toekennen. Het is een tijdrovend proces: niet alleen vanwege de enorme omvang van het aantal beschikkingen, maar ook vanwege de tijd die gemoeid is met de afronding van het toezicht en het verkrijgen van contra-informatie van derden. Ook is de Belastingdienst/Toeslagen afhankelijk van het tijdig beschikbaar komen van de voor het definitief toekennen benodigde inkomensgegevens uit de Basisregistratie Inkomsten. Hoewel het NTS het proces van definitief toekennen zal versnellen, blijft het dwangsomrisico vanwege de hiervoor genoemde redenen structureel aanwezig.

Het buiten toepassing laten van de dwangsomregeling op het definitief toekennen acht het kabinet de beste oplossing om de dwangsomregeling voor de toeslagen structureel en voor alle partijen effectief te kunnen toepassen. Met deze aanvullende maatregel moet het mogelijk zijn vanaf het berekeningsjaar 2013 het uitvoeringsproces zo goed te laten verlopen dat het betalen van dwangsommen in het kader van toeslagen in het algemeen beperkt blijft tot ongeveer € 0,1 mln. per jaar. Het kabinet is zich ervan bewust dat met het buiten toepassing laten van de dwangsomregeling op het definitief toekennen, sprake is van een spanningsveld tussen enerzijds het individuele belang van de burger om de Belastingdienst/Toeslagen door middel van de

dwangsomregeling te kunnen prikkelen een beschikking zo spoedig mogelijk te geven en anderzijds het algemene belang om de uitvoering van het massale proces van de toeslagen met ondersteuning van geautomatiseerde systemen te kunnen doen plaats vinden.

Ten derde acht het kabinet het noodzakelijk om de mogelijkheid te verkrijgen de dwangsomregeling tijdelijk geheel of gedeeltelijk buiten werking te stellen om grote financiële risico's te voorkomen in het geval van incidenten in de vorm van verstoringen in het uitvoeringsproces.

Van de mogelijkheid om de dwangsomregeling tijdelijk buiten werking te stellen zal alleen gebruik worden gemaakt in extreme situaties waarbij sprake is van omvangrijke verstoringen in het uitvoeringsproces (calamiteiten) en het gevaar dreigt dat massaal een beroep wordt gedaan op de dwangsomregeling met grote budgettaire gevolgen. Deze maatregel dient ertoe om in dit soort uitzonderingssituaties een wettelijke basis te hebben om de dwangsomregeling niet toe te passen, tot dat de verstoring weer is verholpen.

5. Uitvoeringskosten Belastingdienst

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zijn uitvoerbaar en handhaafbaar door de Belastingdienst. De Belastingdienst verwacht niet dat uiteindelijk alle toeslagbeschikkingen tijdig zullen worden afgehandeld. Er kan bijvoorbeeld altijd een productieverstoring optreden. Het streven van de Belastingdienst is het proces zo goed te laten verlopen dat het betalen van dwangsommen in het kader van toeslagen beperkt blijft tot ongeveer € 0,1 mln. per jaar.

Tabel Uitvoeringskosten en besparingen (bedragen in mln. €)

	2012	2013	2014	2015	2016
Uitvoeringskosten	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Besparingen					
Saldo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

6. Overige aspecten

Aan dit wetsvoorstel zijn geen EU-aspecten, budgettaire gevolgen voor de inkomsten of gevolgen voor de administratieve lasten van bedrijfsleven of burgers verbonden.

Met de motie Koffeman⁴ heeft de Eerste Kamer verzocht om de duurzaamheidseffecten van alle fiscale maatregelen met nadruk mee te wegen en hierover te rapporteren. Gezien de technische aard van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen heeft dit wetsvoorstel geen duurzaamheidseffecten.

⁴ Kamerstukken I 2010/11, 32 504, I.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (artikel XVI van Overige fiscale maatregelen 2009)

Dit artikel regelt de verlenging van het uitstel van het van toepassing worden van de in de Awb opgenomen dwangsomregeling voor de toeslagen met een jaar. In artikel XVI van Overige fiscale maatregelen 2009 is thans bepaald dat paragraaf 4.1.3.2 (de dwangsomregeling) van de Awb voor het eerst van toepassing wordt op beschikkingen op aanvraag van de Belastingdienst/Toeslagen met betrekking tot het berekeningsjaar 2012. Voorgesteld wordt de dwangsomregeling voor het eerst van toepassing te laten worden op dergelijke beschikkingen met betrekking tot het berekeningsjaar 2013.

Artikel II (artikel 12 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Op grond van artikel 14 van de Awir dient de Belastingdienst/Toeslagen de (hoogte van de) aanspraak op een toeslag formeel vast te stellen door middel van een toekenningsbeschikking. Artikel 19 van de Awir bevat de beslistermijnen die op de hiervoor bedoelde (definitieve) toekenning van toepassing zijn.

De in artikel II opgenomen toevoeging van een tweede lid aan artikel 14 van de Awir strekt ertoe te regelen dat deze toekenning niet onder de werkingssfeer van de dwangsomregeling van de Awb valt, door te bepalen dat paragraaf 4.1.3.2 van de Awb niet van toepassing is op de definitieve toekenning. Voor de definitieve toekenning wordt daarmee bereikt dat de dwangsomregeling buiten toepassing blijft. De werkingssfeer van de dwangsomregeling voor de Belastingdienst/Toeslagen beperkt zich daardoor tot het tijdig geven van de volgende beschikkingen: het verlenen van een voorschot naar aanleiding van een eerste aanvraag, het aanpassen van een voorschot als gevolg van het doorvoeren van wijzigingen, het doen van uitspraak op bezwaar en het automatisch continueren van verleende voorschotten naar een volgend berekeningsjaar.

Het daarnaast in artikel II opgenomen derde lid van artikel 14 van de Awir voorziet in de mogelijkheid om in het geval onvoorziene problemen ontstaan in het uitvoeringsproces die kunnen leiden tot een massaal beroep op de dwangsomregeling bij ministeriële regeling te bepalen dat de dwangsomregeling voor een bepaalde duur, geheel of gedeeltelijk niet van toepassing is. Indien van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt zal op grond van de genoemde bepaling direct daarna een goedkeuringswet voor deze ministeriële regeling worden ingediend bij de Tweede Kamer.

Artikel III (inwerkingtreding)

Op grond van artikel III treedt dit wetsvoorstel in werking met ingang van 1 januari 2012. Dat geldt echter alleen voor de in artikel I geregelde verlenging met een jaar van de uitstelperiode voor het van toepassing worden van de dwangsomregeling van de Awb voor de toeslagen. Op grond van het tweede lid treedt artikel II namelijk in werking met ingang van 1 januari 2013. Dat geldt derhalve voor het buiten toepassing blijven van de dwangsomregeling op de definitieve toekenning

van een toeslag alsmede voor de mogelijkheid van het geheel of gedeeltelijk buiten toepassing laten van de dwangsomregeling in het geval van incidenten in de vorm van verstoringen in het uitvoeringsproces.

De Staatssecretaris van Financiën,