

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Financiën
Mevrouw drs. A.C van Huffelen
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/HS/bs/ATR1312/2020-U115

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 20 augustus 2020
Betreft Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen

Geachte mevrouw Van Huffelen,

Op 6 augustus 2020 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) het wetsvoorstel verbetering uitvoerbaarheid toeslagen ontvangen. Het verzoek is om met spoed te adviseren, omdat het wetsvoorstel eind augustus voor besluitvorming in de ministerraad voorligt.

Aanleiding en context

Het huidige toeslagenstelsel kent grote nadelen. Een groot aantal mensen is de afgelopen jaren onevenredig benadeeld door de harde vormgeving ervan. Onder meer twee deelrapporten van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Toeslagen¹ en het eindrapport van de Adviescommissie uitvoering toeslagen² bevatten een uitgebreide analyse van de problemen van het huidige stelsel van toeslagen. Overigens heeft de rechtsvoorganger van ATR in 2014 ook al gewezen op de complexiteit van het stelsel door de vele inkomensdrempels en inkomenskoppelingen.³ Het huidige toeslagenstelsel leidt tot een groot aantal terugvorderingen en nabetalingen en daarmee tot veel onzekerheid bij burgers. De terugvorderingen en nabetalingen zijn onder andere het gevolg van de systematiek van het stelsel waarbij voorschotten door de Belastingdienst/Toeslagen worden verstrekt op basis van door burgers zelf geschatte (inkomens)gegevens, de sterke inkomensafhankelijkheid en de vele complexe grondslagen.

Het voorgelegde wetsvoorstel berust op drie pijlers: (1) het versterken van de menselijke maat in het toeslagenstelsel, (2) het verbeteren van de praktische rechtsbescherming van burgers en (3) het voorkomen van schrijnende situaties door het verlies van toeslagen als gevolg van partnerschap. De verbeteringen van het wetsvoorstel moeten een eerste stap zijn in het terugbrengen van de menselijke maat in het systeem van toeslagen.

¹ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagen-stelsel (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 540).

² Adviescommissie uitvoering toeslagen, "Omzien in verwondering 2" d.d. 12 maart 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608).

³ Brieven met onderzoeksrapport aan de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën van 2 september 2014, ons kenmerk JtH/RvZ/MK/PO/2014/087, www.atr-regeldruk.nl

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Voor de twee laatstgenoemde doelen die hierboven zijn vermeld, volstaat een wijziging van de wetgeving. Ook voor de eerste doelstelling is een wetswijziging nodig. De (medewerkers van de) Belastingdienst/Toeslagen moeten juridisch gezien voldoende ruimte krijgen voor het hanteren van de menselijke maat. Maar alleen een wetswijziging volstaat daar niet voor. Er moeten ook veranderingen plaatsvinden in de organisatie, de houding en het gedrag van (medewerkers van) de Belastingdienst/Toeslagen. Daarom vermeldt de toelichting ook maatregelen die op beïnvloeding van houding en gedrag zijn gericht, zoals de cultuurverandering en het aanstellen van een persoonlijk zaakbehandelaar. Dit type maatregelen zijn cruciaal omdat de organisatie en haar medewerkers ook in staat moeten zijn om met de (uitvoerings)ruimte die het wetsvoorstel gaat bieden om te gaan om daarmee nieuwe – positieve – casuïstiek te ontwikkelen. In zoverre geeft de beschrijving van nut en noodzaak van de maatregelen geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Het college heeft twee kanttekeningen bij de onderbouwing van nut en noodzaak:

- De toelichting biedt geen inzicht in de mate waarin de maatregelen bijdragen aan het versterken van de menselijke maat en de oplossing van de problemen. De toelichting volstaat met de vermelding dat het 'belangrijke stappen' zijn. Gezien de ernst van de huidige problemen en de onzekerheid en wantrouwen onder de doelgroep is noodzakelijk dat de toelichting meer duidelijkheid over het doelbereik biedt. Die duidelijkheid is ook geboden om verkeerde verwachtingen bij de doelgroep van de toeslaggerechtigden te voorkomen.
- De maatregelen van de wet (overigens samen met die van de wet hardheidsclausule Awir) nemen niet weg dat het toeslagenstelsel complex is en blijft. Er is meer nodig om de complexiteit te verminderen, namelijk een stelselherziening.⁴ Het kabinet komt daarom aan het eind van het jaar met de eerste contouren en een routekaart. Om verkeerde verwachtingen te voorkomen verdient aanbeveling om in de toelichting uitdrukkelijk te vermelden dat de maatregelen van het wetsvoorstel de complexiteit van het stelsel (nog) niet wegnemen.

1.1 Het college adviseert in de toelichting duidelijk te maken: de mate waarin de maatregelen van het wetsvoorstel bijdragen aan het versterken van de menselijke maat; welke problemen concreet worden opgelost en tot welke nieuwe uitvoeringsinstructies de wet aanleiding gaat geven.

⁴ Zie ook de brieven met onderzoeksrapport aan de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën van 2 september 2014, ons kenmerk JtH/RvZ/MK/PO/2014/087, www.atr-regeldruk.nl.

1.2 Het college adviseert in de toelichting expliciet te vermelden dat de maatregelen van het wetsvoorstel de complexiteit van het stelsel niet wegnemen.

2. Minder belastende alternatieven

Een aantal maatregelen van het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk, zoals het codificeren van de mogelijkheid tot matiging van de terugvorderingen en het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag. Hiervoor zijn minder belastende alternatieven niet aan de orde. Dat geldt ook voor de maatregelen die tot minder regeldruk onder de toeslaggerechtigden leiden, zoals de doelmatigheidsgrens voor terugvorderingen van 47,- euro. Bij de maatregelen die wel tot regeldruk leiden, zoals het verzoek om bij verblijf van de partner in detentie als ongehuwd aangemerkt te worden of de mogelijkheid om een zienswijze naar voren te brengen, zijn minder belastende alternatieven niet voorhanden. De extra regeldruk is noodzakelijk om te gaan beschikken over informatie die de Belastingdienst/Toeslagen nu nog niet heeft (zoals informatie over een verblijf in detentie). Het college ziet geen minder belastende alternatieven voor de maatregelen van het wetsvoorstel.

3. Werkbaarheid

Het wetsvoorstel heeft met name regeldrukgevolgen voor burgers. Volgens de toelichting is in het wetsvoorstel rekening gehouden met het doenvermogen van burgers. De doelgroep is door de analyses uit het IBO-onderzoek en het rapport van de commissie Donner bekend. De rapporten bevatten een analyse waar het in de bestaande regelgeving aan schort ten aanzien van het doenvermogen van burgers.

De oplossingsrichtingen van het wetsvoorstel zijn voorgelegd aan enkele sociaal maatschappelijke organisaties, omdat zij kennis en ervaring hebben over en met het gedrag van burgers en de gevolgen van de wetgeving op verschillende groepen burgers. Zij hebben een inschatting gemaakt of de oplossingen doenbaar zijn voor burgers, welke onvermoede neveneffecten een maatregel kan hebben en of de belangrijkste doelgroepen bereikt kunnen worden. Welke inschattingen zij bij de maatregelen van het wetsvoorstel hebben gemaakt en welke mogelijke neveneffecten zij voorzien, vermeldt de toelichting echter niet. Het is aangewezen dat de toelichting daarin inzicht gaat bieden.

3.1 Het college adviseert de toelichting aan te vullen met de inschattingen over het doenvermogen van burgers die door de sociaal maatschappelijke organisaties zijn gemaakt.

Opvallend is dat over het wetsvoorstel met de burgers zelf niet is gesproken. Dat ligt bij het toetsen van het doenvermogen van burgers toch wel voor de hand. Voor goede wetgeving is het nodig dat er niet alleen over de burger wordt gesproken maar ook met de burger!

3.2 Het college adviseert een toets op het doenvermogen bij en met de burgers uit te voeren.

4. Gevolgen regeldruk

Het wetsvoorstel bevat een paragraaf over de gevolgen voor de regeldruk. Twee maatregelen leiden tot meer regeldrukkosten. De eerste maatregel is de aanpassing van de verplichting voor derden om op verzoek informatie te overleggen. Deze verplichting brengt een lastenverzwaring van jaarlijks gemiddeld 280.000,- euro met zich (voor banken, verzekeraars, administratiekantoren en verhuurders). De tweede betreft de invoering van de mogelijkheid voor de burger om een zienswijze in te dienen. De lastenverzwaring hierdoor bedraagt jaarlijks gemiddeld 140.000,- euro.

Er zijn twee maatregelen die een afname van de regeldrukkosten tot gevolg hebben. Ten eerste leidt de drempel voor kleine navorderingen (de doelmatigheidsgrens) tot een jaarlijkse lastenverlichting voor burgers, omdat voor die kleine bedragen de terugvordering op nihil wordt gesteld en er dus geen reden is voor het maken van bezwaar. De lastenverlichting is berekend op jaarlijks ongeveer 45.000,- euro. Ten tweede leidt invoering van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze tot een lastenverlichting, omdat de burger geen bezwaar maakt waar hij dat wel zou hebben gedaan als de mogelijkheid van een zienswijze niet had bestaan. De lastenverlichting voor de burgers is geraamd op jaarlijks 47.000,- euro. De overige maatregelen leiden tot in omvang verwaarloosbare gevolgen.

De regeldrukparagraaf geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Dictum

Nut en noodzaak van het voorstel zijn onderbouwd. In deze beschrijving ontbreekt echter wel de mate waarin het wetsvoorstel bijdraagt aan de oplossing van de problemen. Voor de maatregelen van het voorstel is geen minder belastend alternatief. Een toets op het doenvermogen onder de burgers zelf is aangewezen.

Daarom is het dictum:

Indienen nadat met de adviespunten rekening zijn gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris