35 574 **Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op verbetering van de uitvoerbaarheid van toeslagen (Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen)**

Nota naar aanleiding van het verslag

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN 3
1. Inleiding 4
2. Verbetering van de uitvoerbaarheid toeslagen 8
2.1 Versterking van de menselijke maat en verbetering van de praktische rechtsbescherming 11
2.1.1 Proportioneel vaststellen 13
2.1.2 Matigen van een terugvordering en rente berekening bij terugvordering 21
2.1.3. Introductie doelmatigheidsgrens 26
2.1.4. Naar voren brengen van een zienswijze door belanghebbende 27
2.1.5. Aanvullende waarborgen ter verbetering van de rechtspositie bij informatieverplichtingen 34
2.1.6. Aanvullende waarborg bij verzuimboete wegens niet nakomen informatieverplichting 39
2.1.7. Verplichting tot informatieverstrekking voor derden 41
2.1.8. Een uitgebreidere motivering in een boeterapport en het geven van een zienswijze bij oplegging vergrijpboete 47
2.1.9. Kwijtschelding op termijn 49
2.2 Het voorkomen van schrijnende situaties door toeslagpartnerschap 53
2.2.1 Schrijnende situaties door toeslagenpartnerschap 55
2.2.2 Onverzekerdheid partner 57
3. Uitvoerings- en handhavingsaspecten 57
4. Gevolgen voor de regeldruk 60
5. Budgettaire aspecten 60
6. Gevolgen voor het Europese recht, staatssteun en grondrechten 60
7. Doenvermogen 60
8. Verwerking van persoonsgegevens 62
9. Artikel 3.1 Comptabiliteitswet 62
9.1 Nagestreefde doelen 62
9.2 Beleidsinstrumenten 62
9.3 Nagestreefde doeltreffendheid 62
9.4 Nagestreefde doelmatigheid 62
10. Advies en consultatie 62
11. Evaluatieparagraaf 62
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING 62
12. BIJLAGE Uitvoeringstoetsen 64
13. BIJLAGE Advies ATR 64

14. BIJLAGE Advies AP..... 64
15. BIJLAGE Advies RvS..... 64
16. OVERIG..... 64
NOTA VAN WIJZIGING..... 65
1. Algemeen..... 65
1.1 Uitzondering arbeidseis.....65
1.2 Kosten van invordering.....68
1.3 Herziening beschikking rente bij te late betaling..... 68
1.4..... Precedentwerking
.....68
2. Budgettaire gevolgen..... 69
3. Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven.....69
4. Uitvoeringskosten Belastingdienst.....69
II. Onderdeelsgewijs.....69
5. BIJLAGE Advies RvS.....69
6. Overige..... 69

I. ALGEMEEN

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van VVD, PVV, CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA en 50PLUS.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

De leden van de fractie van D66 vragen wanneer de routekaarten van de uitwerking van alternatieven voor het toeslagenstelsel kunnen worden verwacht.
In de Tussenrapportage Beleidsopties voor een alternatief toeslagenstelsel is aangegeven welke beleidsopties worden uitgewerkt door het kabinet. Het kabinet werkt richting het einde van het jaar aan een brief met contouren voor alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel, waarbij de beleidsopties worden gecombineerd tot een aantal concrete varianten.

De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze de regering de gevolgen van deze voorstellen bij mogelijke toeslagontvangers onder de aandacht brengt.
Voor elke afzonderlijke maatregel heeft de Belastingdienst beoordeeld hoe de communicatie hierover aan burgers, waaronder de toeslagontvangers het beste kan plaatsvinden. Dit is beschreven in de uitvoeringstoetsen die zijn bijgevoegd bij het wetsvoorstel. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van diverse interactiekanalen zoals de website van de Belastingdienst/Toeslagen, de BelastingTelefoon en per brief.

De leden van de fractie van D66 vragen of er aanvullende verbeterpunten zijn overwogen maar niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel en de nota van wijziging, bijvoorbeeld omdat deze pas op een later moment uitvoerbaar zijn. Zij vragen om wat voor mogelijke verbeterpunten het hierbij gaat. Ook de leden van de fractie van de PVV vragen welke opties het kabinet heeft onderzocht om de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van de Belastingdienst/Toeslagen te verbeteren.
Het kabinet heeft geen maatregelen laten liggen die pas op een later moment uitvoerbaar zouden zijn. Dit blijkt alleen al uit het feit dat ook in het huidige wetsvoorstel niet alle maatregelen per 2021 uitvoerbaar zijnen een aantal maatregelen later in werking treden. Wel is het zo dat gedurende de uitwerking van maatregelen de vormgeving van maatregelen is aangepast of dat maatregelen om andere redenen niet zijn opgenomen. Zo werd bij de maatregel in de nota van wijziging op het wetsvoorstel die ziet op een uitzondering op de arbeidseis van de kinderopvangtoeslag voor partners in detentie in eerste instantie gekeken naar een aanpassing van het gehele partnerbegrip. Uiteindelijk bleek een uitzondering op de arbeidseis beter uitvoerbaar en de geschetste knelpunten gerichter en sneller aan

te pakken. Ook is in een eerder stadium overwogen om nog een uitzondering op het partnerbegrip toe te voegen (een uitbreiding van de vrijstelling voor bloedverwanten in de eerste graad door de leeftijdsgrens van 27 jaar te laten vervallen). Deze maatregel is uiteindelijk niet opgenomen omdat de bestaande uitzondering op de arbeidseis in de kinderopvangtoeslag voor bloed- en aanverwanten van de ouder in de rechte lijn of in de tweede graad van de zijlijn al voldoende oplossing biedt voor huishoudens die hiermee te maken hebben. Ook is gedacht aan een maatregel waarmee het in aanmerking nemen van partnerschap bij samengestelde gezinnen werd uitgesteld, maar het bleek dat deze maatregel te ongericht was en misbruik in de hand kon werken.

De leden van de fractie van D66 vragen of bij het meer rekening houden met de menselijke maat in het systeem van toeslagen ook is gekeken naar de inrichting en vormgeving van de uitvoerende organisatie. Een wetsvoorstel dat de uitvoering door de Belastingdienst raakt wordt altijd door de Belastingdienst getoetst op uitvoerbaarheid. Bij deze uitvoeringstoets wordt ook de inrichting en de vormgeving van de uitvoerende organisatie, in dit geval de Belastingdienst/Toeslagen, meegenomen.

1. Inleiding

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering de mogelijkheden heeft onderzocht om de onderhavige inhoudelijke wijzigingen zodanig te structureren dat er een grotere juridische eenvoud bereikt werd. Voorts vragen deze leden wat hierbij de overwegingen zijn geweest. De leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre het voor belanghebbenden eenvoudiger en overzichtelijker wordt met dit wetsvoorstel. De onderhavige inhoudelijke wijzigingen van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) zijn het gevolg van de wens van het kabinet om op korte termijn een beter en menselijker toeslagenstelsel vorm te geven. Op basis van deze wens zijn de maatregelen die in onderhavig wetsvoorstel zijn opgenomen, onderzocht en uitgewerkt. Deze maatregelen hebben tot doel om de Belastingdienst/Toeslagen beter in staat te stellen om meer maatwerk aan toeslaggerechtigden te bieden, de zogenoemde praktische rechtsbescherming te vergroten en de 'menselijke maat' in het systeem van toeslagen te verbeteren. Het kabinet beoogt hiermee een betere dienstverlening aan toeslaggerechtigden te bereiken door onder andere het leveren van meer maatwerk in situaties waarin dat nodig is. Hierdoor kan een meer passende beschikking worden vastgesteld, waarmee de praktische rechtsbescherming wordt vergroot en naar verwachting bezwaar en beroep kan worden verminderd. Vanuit het burgerperspectief is het kabinet dan ook van oordeel dat de voorgestelde bepalingen de toeslaggerechtigden meer praktische handvatten biedt. Verder kan worden gesteld dat een aantal van de voorgestelde

bepalingen voortbouwen op bepalingen en beginselen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De voorgestelde bepalingen in de Awir zijn specifiek afgestemd op de uitvoering van de Awir en de inkomensafhankelijke regelingen door de Belastingdienst/Toeslagen en op een aantal situaties en omstandigheden die zich daarbij kunnen voordoen. Het kabinet is van oordeel dat door deze specifieke afstemming van de voorgestelde bepalingen het overzichtelijker wordt wat de Belastingdienst/Toeslagen in de betreffende situaties behoort te doen en daarmee is het ook overzichtelijker wat de toeslaggerechtigden in die situaties kan verwachten van de Belastingdienst/Toeslagen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering specifieke strategische of operationele maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat de toename aan zorgvuldigheid niet leidt tot een afname aan – minstens zo urgente – snelheid. De leden van de PVV vragen welke stappen de regering kan nemen om de door de Belastingdienst gesignaleerde gevolgen van de maatregelen zo veel mogelijk te mitigeren. Voorts vragen de leden van de fractie van de PVV of de regering nader kan toelichten in hoeverre het verankeren van maatwerk door meerdere procedurele stappen in de regelgeving, gevolgen heeft op de effectiviteit en de snelheid van het nemen van een besluit bij de Belastingdienst/Toeslagen. Ik deel de zorg van de leden van de fractie van GroenLinks en de leden van de PVV. Om de gewenste vernieuwing in dienstverlening voor Belastingdienst/Toeslagen te realiseren is in de gehele keten toeslagen een uitbreiding van capaciteit voorzien in de meerjarenbegroting, waardoor ook daadwerkelijk invulling aan de intensivering van dienstverlening gegeven kan worden. In de derde voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag is ook aandacht besteed aan de reguliere Belastingdienst/Toeslagen-organisatie en het wegwerken en voorkomen van achterstanden en het terugbrengen van de menselijke maat in het toeslagenstelsel. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor het programma vernieuwing dienstverlening. De eerste activiteiten in 2020 van het vernieuwingsprogramma waren juist gericht op het op sterkte komen van de personele bezetting, in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin. Om achterstanden weg te werken en nieuwe achterstanden te voorkomen en om beter aanspreekbaar te zijn voor de burgers waar onze dienstverlening voor bestemd is, zijn nieuwe medewerkers geworven en worden zowel nieuwe als reeds werkzame medewerkers (blijvend) opgeleid. De opgelopen achterstanden in het werk zijn begin 2020 grotendeels weggewerkt en voorkomen moet worden dat deze opnieuw zullen ontstaan. In maart 2020 is tevens gestart met het bouwen aan meer wendbaarheid binnen de cruciale ICT-voorzieningen, zodat sneller en meer gewenste wijzigingen kunnen worden geïmplementeerd. Ook wordt er gewerkt aan het structureel verbeteren van de informatiehuishouding door een portaal in te richten met een uploadfunctie voor toeslaggerechtigden.

De leden van de PvdA vragen hoe dit wetsvoorstel het oplossen van de bestaande problematiek bespoedigt. Ook vragen zij of de maatregelen uit dit voorstel reeds in de praktijk worden toegepast. De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen hebben met name betrekking op de reguliere uitvoering van de toeslagen. Met het bieden van meer mogelijkheden tot maatwerk, reduceren van het aantal knelpunten in toeslagen en het verbeteren van de rechtsbescherming wordt onder meer beoogd toekomstige nieuwe onevenredige gevolgen zo veel mogelijk te voorkomen. Ik verwijs u hierbij naar mijn brief aan uw Kamer van 5 oktober 2020[1] waarin staat beschreven dat bepaalde schrijnende situaties opgelost worden, onder andere door middel van dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel heeft hiermee geen directe invloed op het bespoedigen van de herstelorganisatie kinderopvangtoeslag (en is hiervoor ook niet bedoeld). De voor de hersteloperatie benodigde wetgeving is al eerder in de wet hardheidsaanpassing Awir opgenomen en is nader uitgewerkt in de daarbij horende lagere regelgeving en in beleidsregels. De hersteloperatie wordt op basis van deze regels uitgevoerd, waarbij wordt gestreefd naar de beste oplossing voor iedere betrokken ouder.

Een aantal maatregelen uit het wetsvoorstel wordt, waar dit juridisch mogelijk is, al in de praktijk toegepast, om ook al vooruitlopend op de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving zo veel mogelijk tot maatwerk te kunnen komen. Deze toepassing volgt dan uit jurisprudentie of is geformaliseerd in een beleidsbesluit. Te denken valt aan de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABvRS) van 23 oktober 2019 over het proportioneel vaststellen van het recht op de kinderopvangtoeslag bij het niet volledig betalen van de kosten van de kinderopvang en over de mogelijkheid tot matiging van een terugvordering bij bijzondere omstandigheden. Deze jurisprudentie kan – en moet – in de praktijk ook al worden toegepast vooruitlopend op de codificatie ervan. Daarnaast vormen sommige maatregelen uit het wetsvoorstel alleen een nadere explicitering van hetgeen onder de huidige regelgeving al mogelijk is. Voor andere maatregelen uit het wetsvoorstel zal echter gelden dat deze alleen kunnen en zullen worden toegepast vanaf het moment van inwerkingtreding van de wetgeving.

De leden van de fractie van de VVD vragen van elke toeslag hoe vaak er nu teruggevorderd wordt en wat voor bedragen dit zijn. De terugvorderingen die betrekking hebben op het definitief toekennen over het toeslagjaar 2018[2] zijn weergegeven in onderstaande tabel.

2018	KOT	Huur	ZT	KGB
	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal

[1] Kamerstukken II 2020/2021, 31066, nr. 706.
[2] Op dit moment zijn de cijfers uit 2018 het meest volledig, over 2019 is nog niet alles in beeld. De tabel weergeeft de cijfers over 2018 zoals bekend op 11 september 2020.

€ 1 t/m € 100	74.000	88.000	266.000	90.000
€ 101 t/m € 500	94.000	100.000	385.000	125.000
€ 501 t/m € 1000	31.000	50.000	141.000	33.000
€ 1001 t/m € 5000	26.000	81.000	81.000	17.000
> € 5000	2.000	-	-	-
Totaal	227.000	319.000	873.000	265.000

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het risico van meer opties, meer momenten van contact, en meer brieven ervoor kan zorgen dat het gehele proces complexer wordt, waardoor ontmoediging kan ontstaan. Het inrichten van het contact met de burger is er juist op gericht dit zo efficiënt en uiteraard ook zo zorgvuldig mogelijk te doen. Dit past bij het doel van kabinet om meer dienstverlening en maatwerk te bieden. Met name in de gevallen waar dit het hardst nodig is. De maatregelen zijn mede bedoeld om de burger meer te begeleiden, de burger eerder en zorgvuldiger te informeren en meer waarborgen te bieden voordat een beschikking wordt vastgesteld met mogelijk aanzienlijke gevolgen. Het kabinet is van oordeel dat deze maatregelen bijdragen aan de toekenningszekerheid bij de burger en dat zij daardoor minder snel ontmoedigd raken. Daarbij wordt opgemerkt dat bij het opstellen van het wetsvoorstel expliciet aandacht is geweest voor het doenvermogen van burgers.

De leden van de fractie van de VVD vragen voorts of een inschatting gemaakt kan worden met hoeveel dit wetsvoorstel het aantal terugvorderingen of de omvang van de terugvorderingen terugbrengt. Het wetsvoorstel zal als effect hebben dat het aantal terugvorderingen wordt teruggebracht. Zo zal de introductie van de doelmatigheidsgrens bij kleine terugvorderingen ervoor zorgen dat er geen terugvorderingen tot € 47 meer zijn. Volgens de uitvoeringstoets gaat het hierbij om circa 300.000 kleine terugvorderingen. Voor de andere maatregelen is het effect op de terugvorderingen niet in te schatten.

De leden van de fractie van de SP zijn blij dat er meer ruimte komt voor de menselijke maat, maar zij zijn wel benieuwd of het de Belastingdienst/Toeslagen gaat lukken, gezien het recente verleden. Zij vragen welke garanties het kabinet daarop kan geven. Het kabinet is van mening dat het terugbrengen van de menselijke maat niet alleen kan worden bereikt met wetgeving. Het gaat daarnaast ook om het verbeteren van de dienstverlening, zo is het uitgangspunt van het

Programma Vernieuwing Dienstverlening dat er meer menselijke maat wordt geboden en zijn de maatregelen binnen het programma daar ook op gericht. Het gaat tot slot ook om het bieden van een veilige, open en lerende cultuur binnen de Belastingdienst/Toeslagen. In hoofdstuk 6 van de derde voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag is meer informatie te vinden over de activiteiten die de Belastingdienst/Toeslagen hierbij neemt.

2. Verbetering van de uitvoerbaarheid toeslagen

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af hoe ervoor wordt gezorgd dat mensen een fysiek loket in de buurt hebben waar zij terecht kunnen bij onduidelijkheden of conflict. Daarnaast vragen zij wat de status is van de Belastingtelefoon en of deze ook in staat is te helpen. Er wordt gewerkt aan uitbreiding van de dienstverlening bij de balies. Voor toeslagen kunnen burgers nu al op veel plaatsen in het land terecht bij balies van maatschappelijke organisaties, met name bij de ToeslagenServicePunten. Ook bieden een aantal kinderopvangorganisaties (kinderopvangtoeslag) en verhuurders (huurtoeslag) toeslagenhulp aan burgers. Het netwerk van maatschappelijk dienstverleners zullen we, mede in het licht van de genoemde wet, waar nodig en mogelijk, verder versterken en ondersteunen. Zo intensiveren we bijvoorbeeld onze samenwerking met gemeenten. In veel gevallen helpt de Belastingtelefoon toeslaggerechtigden bij onduidelijkheden. Waar gewenst of nodig wordt een balie-afspraak voor betrokkenen gemaakt. De Belastingtelefoon biedt tevens informatie over hulp die geboden wordt door maatschappelijke organisaties, zoals de ToeslagenServicePunten of bibliotheken via het programma G!DS. Zo worden toeslaggerechtigden direct geholpen. Waar dat niet kan, worden burgers naar de juiste plek verwezen, ook in geval van conflicten.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of ook gevallen die op dit moment niet geïdentificeerd zijn aanspraak maken op persoonlijke begeleiding. De leden van de fractie van D66 vragen of het aanstellen van een persoonlijk behandelaar een concept is dat ook in de toekomstige reguliere organisatie kan worden gebruikt of voor het nieuwe stelsel. De leden van de fractie van D66 vragen of dit ook een concept is dat kan worden gebruikt bij de Belastingdienst voor fiscale zaken. Als het gaat om de hersteloperatie kunnen nieuwe burgers die zich melden voor herstel en krijgen zij een persoonlijk zaakbehandelaar toegewezen. Ouders in acute nood en zeer schrijnende situaties worden als eerste geholpen. Daarnaast wordt in het kader van het Verbeterprogramma Kinderopvangtoeslag invulling gegeven aan persoonlijke begeleiding. Binnen het programma vernieuwing dienstverlening wordt gekeken naar het toepassen van dit concept in de reguliere organisatie. Als onderdeel van de verbetermaatregelen wordt gewerkt aan het beschikbaar hebben van goed opgeleide medewerkers voor persoonlijke begeleiding van huishoudens

die dat nodig hebben. Waar nodig blijven deze medewerkers ook persoonlijk voor langere tijd benaderbaar voor die burger, zodat toekomstige problemen kunnen worden voorkomen. Maatwerk vereist dat gekeken wordt naar specifieke behoefte bij de diverse belastingmiddelen. Dit concept is toegespitst op de behoefte bij toeslaggerechtigden en om die reden niet zonder meer toepasbaar bij de Belastingdienst voor fiscale zaken.

De leden van de fractie van 50PLUS erkennen dat de voorgestelde wet waarschijnlijk per saldo zal leiden tot een verbetering van de 'klantervaring' van burgers. Zij geven aan allerminst overtuigd te zijn dat er sprake is van een verbetering van de uitvoerbaarheid van toeslagen, wanneer de uitvoeringspraktijk wordt beschouwd vanuit de uitvoeringsdienst. Dit omdat het deel van het werk dat "onder water" wordt gedaan toeneemt, evenals de kosten. Het klopt dat een aantal maatregelen vanuit het wetsvoorstel leiden tot aanpassingen en daarmee gepaarde uitvoeringslast voor de uitvoering. Ook leidt het wetsvoorstel tot hogere uitvoeringskosten. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat het verbeteren van de menselijke maat in de uitvoering van toeslagen belangrijk is en dat dit vraagt om extra inzet van de Belastingdienst/Toeslagen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het staat met de aangekondigde reorganisatie van de Belastingdienst. Op 15 juli heb ik uw Kamer met de brief 'Aanpak versterking besturing Belastingdienst, Toeslagen en Douane' geïnformeerd over de voortgang van de zelfstandige positionering van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Wij kiezen voor een zorgvuldige en stapsgewijze aanpak om de continuïteit van de uitvoering te borgen. De ambtelijke sturing is versterkt door het aanstellen van [redacted] voor de dienstonderdelen. Deze [redacted] maken deel uit van de Bestuursraad. Onder leiding van de [redacted] is er een stuurgroep en een programmateam ingesteld die de plannen voor de zelfstandige positionering nader vormgeven. Om dit zorgvuldig te doen is het proces in verschillende fasen opgedeeld, waarbij de medezeggenschap vroegtijdig en actief betrokken wordt om ambities plannen en activiteiten te bespreken. De ambitie is per 1 januari 2021 in de basis volwaardige directoraten-generaal in te richten. Dit betekent onder andere dat een [redacted] verantwoordelijkheid kan nemen voor zijn eigen uitvoeringsopgaven, over een eigen begrotingsartikel beschikt en daarop kan sturen en verantwoording kan afleggen middels een eigen planning- en controlecyclus.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het staat met de voortgang van de praktische rechtsbescherming. Het onderzoek naar de praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers in belastingzaken is belegd bij een onafhankelijke, externe commissie bestaande uit drie experts met zowel juridische, gedragswetenschappelijke en toezichthoudende kennis en ervaring. Aan

hen is gevraagd om te onderzoeken hoe het met de huidige praktische rechtsbescherming is gesteld en te komen met aanbevelingen over verbetermogelijkheden. De commissie rond haar onderzoek naar verwachting eind januari af en brengt dan haar eindrapport uit. Daarnaast heeft Adviescommissie uitvoering toeslagen reeds eerder onderzoek gedaan naar de praktische rechtsbescherming bij toeslagzaken. Beide onderzoeken zorgen ervoor dat een breed beeld ontstaat over de praktische rechtsbescherming van burgers in zowel toeslag- als belastingzaken en de mogelijke verbeterpunten hiervan.

De leden van de fractie van D66 vragen naar het beoogde tijdpad van de cultuurverandering bij Belastingdienst/Toeslagen en de leden van de fractie van PVV vragen in hoeverre een cultuuromslag op korte termijn haalbaar is. Alhoewel een cultuuromslag niet van de één op de andere dag kan plaatsvinden worden er reeds grote stappen gezet in het bereiken van een cultuuromslag. In mijn brief van 13 maart jl. heb ik toegezegd u te informeren over de stand van zaken van de stapsgewijze aanpak ten aanzien van het traject "cultuur en leiderschap" bij Toeslagen naar aanleiding van het overleg met de ondernemingsraad van Belastingdienst/Toeslagen. In de derde voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag heb ik aangegeven dat het cultuuronderzoek dat begin januari werd uitgezet (uitgevoerd door Deloitte) inmiddels is afgerond. De resultaten laten zien dat medewerkers trots en tevreden zijn over hun werk, naaste collega's en op de maatschappelijke bijdrage, maar dat het imago van de organisatie en het vertrouwen in de juiste besluiten naar de toekomst toe nog op minder ondersteuning kunnen rekenen. In de voortgangsrapportages zal u verder geïnformeerd worden over de voortgang. Belastingdienst/Toeslagen gaat hierbij verder op de ingeslagen weg: een aparte organisatie binnen het ministerie van Financiën die zich sterker kan richten op de taak en de doelgroep, het versterken van het management, werken aan een directie met een veilige, open en lerende cultuur die nodig is om het vertrouwen te herstellen en de geloofwaardigheid terug te krijgen. Het tijdig en juist informeren van de Kamer is ook onderdeel van de cultuurverandering.

De leden van de fractie van de SP erkennen dat er een flinke noodzaak is om de uitvoerbaarheid van toeslagen te verbeteren. Al jaren is bekend dat toeslagen een grote bron van schulden zijn voor mensen. Zij vragen waarom het kabinet niet eerder heeft besloten tot verbetering. Ook vragen zij of het kabinet hier een bespiegeling op kan geven. Het is al langer bekend dat het toeslagenstelsel gepaard gaat met problemen, onder andere de omvangrijke terugbetalingsproblematiek. Uit rapporten als 'Weten is nog geen doen' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en 'Eenvoud loont' van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving uit 2017 is ook helder naar voren gebracht dat terugbetalingen over tijd konden stapelen en tot aanzienlijke schulden kan leiden bij burgers. Ook is uit

de toeslagenaffaire gebleken dat de wijze van uitvoering in sommige gevallen bijdroeg aan het vergroten van de problematiek. Het kabinet heeft in 2018 opdracht gegeven tot het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Toeslagen (IBO Toeslagen), waarvan het eerste deelrapport in oktober 2019 werd gepubliceerd. Een aantal maatregelen uit het wetsvoorstel zijn afkomstig uit dit rapport. Daarnaast is de noodzaak om de menselijke maat te versterken en de praktische rechtsbescherming te verbeteren duidelijk geworden in het eindrapport van de Adviescommissie uitvoering toeslagen uit maart 2020. Voorgaande liggen aan de basis voor het voorliggende wetsvoorstel. De ambitie van het kabinet gaat verder dan alleen het voorliggende wetsvoorstel. Om die reden onderzoekt het kabinet ook alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel. In de Tussenrapportage Beleidsopties voor een alternatief toeslagenstelsel is aangegeven welke beleidsopties worden uitgewerkt door het kabinet.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af bij het lezen van het wetsvoorstel of het gaat om verbetering van de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst/Toeslagen of voor de mensen die toeslagen nodig hebben. Zij vragen wat het kabinet vindt van de balans van het wetsvoorstel. Zij vragen of de aanvragers van toeslagen echt geholpen zijn met de maatregelen, of dat het voorstel vooral de uitvoering moet helpen aan de kant van de Belastingdienst/Toeslagen. De leden van de fractie van de SP merken op dat een groot gedeelte gaat over gegevensdeling die in hun opvatting vooral ten goede moet komen aan de uitvoerder. Het wetsvoorstel heeft als doel om de uitwerking van de uitvoering voor mensen die afhankelijk zijn van toeslagen te verbeteren. De maatregelen uit het wetsvoorstel zijn direct of indirect hierop gericht. Zo verbeteren de maatregelen die de menselijke maat versterken de positie van de toeslagaanvrager ten opzichte van de Belastingdienst/Toeslagen. Deze verbetering leidt in de eerste instantie tot een hogere uitvoeringslast maar kan op termijn ook de uitvoering juist verbeteren omdat er minder vragen of problemen ontstaan bij burgers. Naar de opvatting van het kabinet is de balans van het wetsvoorstel duidelijk in het voordeel van de toeslagaanvrager. Dit geldt ook voor de maatregelen gericht op gegevensdeling. Een betere gegevensdeling heeft als effect dat hoge terugvorderingen kunnen worden voorkomen. Dit komt ten goede aan de toeslaggerechtigde en indirect ook voor de uitvoering.

2.1 Versterking van de menselijke maat en verbetering van de praktische rechtsbescherming

De leden van de fractie van GroenLinks vragen op welke manier de medewerkers van de Belastingdienst/Toeslagen zelf betrokken zijn bij de accentverschuiving naar een meer menselijke maat, omdat gebrek aan dergelijke betrokkenheid de operationele effectiviteit in de weg zou kunnen staan. Het uitgangspunt van het

programma vernieuwing dienstverlening is om het thema menselijke maat met input vanuit juist ook de medewerkers in te vullen en te vertalen naar de werkzaamheden van de verschillende teams. Het vernieuwingsprogramma heeft ook tot doel bij te dragen aan het herstel van vertrouwen in Toeslagen, zowel intern en extern. Daarom wordt sterk geïnvesteerd in een open relatie met medewerkers. Daartoe is in deze fase al een begin gemaakt met een dialoog in elk team over de koers van Toeslagen, waaronder nadrukkelijk de invulling van het thema menselijke maat. Dat kan bijvoorbeeld door het organiseren van expertsessies en wordt bij het doen van onderzoek en het optimaliseren van processen ook rechtstreeks informatie en feedback van burgers gevraagd. De ingezette versterking van de vaktechnische infrastructuur van Toeslagen is juist ook bedoeld om dicht op de dagelijkse praktijk tot een goede invulling van behandeling, met menselijke maat te komen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de samenhang tussen een grotere discretionaire ruimte voor inspecteurs enerzijds en de ingezette cultuurverandering in de organisatie anderzijds. Het cultuuronderzoek dat begin januari werd uitgezet (uitgevoerd door Deloitte) is afgerond. De resultaten laten zien dat medewerkers trots en tevreden zijn over hun werk, naaste collega's en op de maatschappelijke bijdrage, maar dat het imago van de organisatie en het vertrouwen in de juiste besluiten naar de toekomst toe nog op minder ondersteuning kunnen rekenen. In het kwalitatieve onderzoek kwamen thema's naar voren, die ook in andere onderzoeken om aandacht vroegen: luisteren naar de werkvloer, samenwerking, een open en veilig werkklimaat en de behoefte aan een duidelijke visie. De uitslagen passen binnen de ingeslagen weg: een aparte organisatie binnen het ministerie van Financiën die zich sterker kan richten op de taak en de doelgroep (inclusief invulling van de discretionaire ruimte), het versterken van het management, werken aan een directie met een veilige, open en lerende cultuur die nodig is om het vertrouwen te herstellen en de geloofwaardigheid terug te krijgen.

De leden van de fractie van D66 vragen of eerder niet in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur werd gehandeld. Het is niet zo dat genoemde beginselen eerder in het geheel niet werden gerespecteerd, maar in het verleden heeft de nadruk te veel gelegen op de massaliteit van het toeslagenproces en een strikte uitvoering van de wet. Hierbij zijn de menselijke maat en de mogelijkheden tot het bieden van maatwerk uit het oog verloren. In extreme gevallen heeft dat zelfs geleid tot vooringenomen handelen. De voorgestelde maatregelen beogen eraan bij te dragen dat dat niet weer gebeurt.

De leden van de fractie van D66 vragen of het beoogde maatwerk ertoe gaat leiden dat mensen langer op hun betalingen moeten wachten. Maatwerk vraagt om inzet

van veel capaciteit van Belastingdienst/Toeslagen, maar kan ook bijdragen aan het eerder beschikbaar komen van gegevens die nodig zijn om tot betaling over te gaan.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af of de Belastingdienst/Toeslagen het automatisch versturen van brieven gaat stoppen of ernstig gaat beperken. Nederland telt miljoenen toeslaggerechtigden. Het kabinet is zich ervan bewust dat een groep toeslaggerechtigden niet zit te wachten op automatische verstuurde brieven. In het programma Verbetering dienstverlening wordt aandacht besteed aan de dienstverlening van de Belastingdienst/Toeslagen. Daarentegen geldt dat miljoenen mensen in Nederland één of meerdere toeslagen ontvangen. Om deze mensen juist en tijdig te bedienen en te informeren, blijft het automatisch versturen van brieven noodzakelijk in het huidig stelsel noodzakelijk.

De leden van de fractie van de SP vragen of er een analyse gemaakt wordt van automatische processen en het toezenden van brieven en op welke wijze de menselijke maat toe wordt gepast. Het wetsvoorstel voorziet in maatregelen die gericht zijn op het voorkomen van hoge terugvorderingen en het verbeteren van de praktische rechtsbescherming van toeslaggerechtigden. Daarnaast worden de automatische processen, waaronder het toezenden van brieven, continu gemonitord en geanalyseerd. Op deze manier wordt er voortdurend naar gestreefd de menselijke maat beter toe te passen.

De leden van de fractie SP vragen naar een analyse van de praktische rechtsbescherming van burgers. Het Kabinet erkent het belang van praktische rechtsbescherming voor burgers en vindt het belangrijk om de knelpunten in kaart te brengen en waar nodig te verbeteren. Om hier grondig en zorgvuldig onderzoek naar te doen, is een externe onafhankelijke commissie aangesteld. Deze commissie, bestaande uit drie experts met zowel juridische, gedragswetenschappelijke en toezichthoudende kennis en ervaring, doet onderzoek naar de bestaande praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers in belastingzaken en zal aanbevelingen doen over verbetermogelijkheden. De commissie rondt haar onderzoek naar verwachting eind dit jaar af. Uw Kamer zal daarover geïnformeerd worden. Daarnaast heeft Adviescommissie uitvoering toeslagen reeds eerder onderzoek gedaan naar de praktische rechtsbescherming bij toeslagzaken. Beide onderzoeken zorgen ervoor dat een breed beeld ontstaat over de praktische rechtsbescherming van burgers in zowel toeslag- als belastingzaken en de mogelijke verbeterpunten hiervan.

2.1.1 Proportioneel vaststellen

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of er naast een proportionele vaststelling van de terugvorderingssom aanleiding is om bestaande betalingstermijnen ten aanzien van terugvorderingen te herzien.
De voorgestelde wetswijziging formaliseert dat een ouder aanspraak heeft op kinderopvangtoeslag op basis van de door hem of zijn partner daadwerkelijk betaalde kosten voor kinderopvang. Indien de ouder de kosten van kinderopvang niet volledig maar wel gedeeltelijk heeft betaald, stelt de Belastingdienst/Toeslagen het recht op kinderopvangtoeslag vast naar rato van het bedrag aan kosten dat de ouder tijdig heeft betaald aan de kinderopvangorganisatie. Na deze proportionele vaststelling van de kinderopvangtoeslag kan er sprake zijn van een terugvorderingsbedrag dat in ieder geval via een standaardbetalingsregeling maandelijks in 24 gelijke bedragen voldaan dient te worden. Op verzoek kan de toeslaggerechtigde kan een persoonlijke betalingsregeling verleend worden, waardoor de Belastingdienst/Toeslagen op basis van de betalingscapaciteit van belanghebbende een maandelijks bedrag vaststelt met een termijn van 24 maanden. Na de termijn van 24 maanden wordt in geval van een persoonlijke betalingsregeling het resterende terugvorderingsbedrag buiten invordering gesteld met de kanttekening dat, indien de betalingscapaciteit van de burger het toelaat, het resterende bedrag nog binnen een termijn van drie jaar het bedrag kan worden verrekend met eenmalige teruggaven inkomstenbelasting en toeslagen. Gelet op de voorgaande mogelijkheden is er geen aanleiding om de betalingstermijn ten aanzien van terugvorderingen te herzien.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in welke mate ouders naar verwachting binnen het meer proportionele systeem alsnog in de problemen komen wegens te scherpe betalingstermijnen. Zij vragen tevens wat de overwegingen van de regering zijn om hier al dan niet ook een menselijkere maat te hanteren.
De betalingstermijnen bieden voldoende maatwerk om te voorkomen dat ouders in de problemen komen door een eventuele terugvordering. Belastingdienst/Toeslagen hanteert een standaard betalingstermijn van 6 weken. De Belastingdienst/Toeslagen biedt ook een standaard betalingsregeling aan voor toeslaggerechtigden die niet in staat zijn om de vordering te voldoen binnen deze bestaande betalingstermijn. Hiermee wordt hen de mogelijkheid geboden om de vordering in termijnen te betalen, maximaal binnen 24 maanden. Is het maandelijks te betalen (of te verrekenen) bedrag bij de standaardregeling te hoog voor betrokkenen, dan kan de ouder verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling te treffen op basis van zijn betaalcapaciteit, rekening houdend met de beslagvrije voet.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of onderzocht is en of de regering ruimte ziet om geen terugvordering van toeslagen te vragen op het moment dat mensen alsnog in staat blijken om hun volledige bijdrage aan de kinderopvang te

betalen. De leden van de fractie van het CDA vragen in dit kader of de regering kan aangeven wat een rechtvaardige oplossing zou kunnen zijn voor het feit dat een ouder met betalingsproblemen die een deel van de eigen bijdrage niet heeft betaald en daardoor kinderopvangtoeslag moet terugbetalen, maar achteraf alsnog de gehele eigen bijdrage aan de kinderopvang betaalt, zwaarder wordt behandeld dan een ouder zonder betalingsproblemen. Met het onderliggende voorstel is geformaliseerd dat een ouder aanspraak heeft op kinderopvangtoeslag op basis van de door hem of zijn partner daadwerkelijk betaalde kosten voor kinderopvang. De Belastingdienst/Toeslagen stelt het recht op kinderopvangtoeslag vast naar rato van het bedrag aan kosten dat de ouder tijdig heeft betaald aan de kinderopvangorganisatie. In het Verzamelbesluit Toeslagen is beschreven wat een tijdige betaling inhoudt (Stcrt. 2020 nr. 22720). Alle betalingen aan een kinderopvangorganisatie die de ouder heeft gedaan vóór 1 maart van het jaar volgend op het berekeningsjaar, worden aangemerkt als tijdige betaling voor de vaststelling van het recht op kinderopvangtoeslag. Wordt pas na afloop van deze termijn geconstateerd dat niet alle kosten zijn betaald, dan is er in beginsel geen tijd meer voor herstel. In de praktijk doen zich situaties voor dat een ouder door omstandigheden niet in staat is om tijdig de kosten aan de kinderopvangorganisatie te betalen. Bijvoorbeeld als de ouder te maken heeft met betalingsproblemen. De ouder kan met de kinderopvangorganisatie een betalingsregeling treffen. Als deze betalingsregeling aan de gestelde voorwaarden voldoet, wordt deze ook als tijdige betaling aangemerkt. De toegekende toeslag correspondeert dan met het uiteindelijk betaalde bedrag. Mocht er nu alsnog een terugvordering resteren, dan komt de ouder, indien nodig, in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling. Bij de betalingsregeling van twee jaar wordt rekening gehouden met de betalingscapaciteit van de ouder, gevolgd door het afzien van inning van een eventuele restschuld.

De leden van de fractie van het CDA schetsen een alternatieve methode van proportioneel vaststellen, waarbij de niet betaalde eigen bijdrage in mindering van de kinderopvangtoeslag wordt gebracht, in plaats van de kinderopvangtoeslag naar rato van de betaalde kosten vast te stellen. Zij vragen de regering wat de voor- en de nadelen van beide methoden zijn en waarom de regering voor de tweede methode gekozen heeft.

Dit is het makkelijkst weer te geven in een rekenvoorbeeld.

	Voorstel	Alternatieve methode
Toetsingsinkomen ouders	€ 35.000	€ 35.000
Percentage recht opvangtoeslag	90%	90%

Factuurbedrag kinderopvang (eigenlijke kosten)	€ 10.000	€ 10.000
Gedeelte van de factuur dat is betaald.	€ 9.500	€ 9.500
Ontvangen toeslagvoorschot	€ 9.000	€ 9.000
Vereiste eigen bijdrage	€ 1.000	€ 1.000
Werkelijke eigen bijdrage	€ 500	€ 500
Vastgestelde recht kinderopvangtoeslag	€ 8.550 (90% van 9.500)	€ 8.500 € 9.000 – € 500
Terugvordering Belastingdienst	€ 450	€ 500
Openstaand bij kinderopvangorganisatie	€ 500	€ 500
Totale schuld ouder bij BD/T+KOO	€ 950	€ 1.000

Met de methode waarvoor op 9 oktober 2019 is gekozen en die met onderhavige voorstel wordt gecodificeerd, krijgt de ouder recht op kinderopvangtoeslag over de daadwerkelijk gemaakte kosten. Het kabinet gelooft dat met de gekozen methode het meeste recht wordt gedaan aan het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag en dat deze past binnen de huidige rekenwijze van de kinderopvangtoeslag. Met de alternatieve methode zou het bedrag van de niet betaalde kosten in mindering worden gebracht van het voorschot. In dit geval krijgt de ouder dus over een deel van de betaalde kosten geen kinderopvangtoeslag. De alternatieve methode komt daarmee ongunstiger uit voor de ouder. Bij het rekenvoorbeeld bedraagt het verschil € 50.

Daarnaast merken de leden van het CDA op dat het restant van de niet betaalde rekening mogelijk nooit wordt terugbetaald en vragen in dit kader de regering ook kritisch te kijken naar de methode van proportioneel terugvorderen. Tot slot merken de leden van de fractie van het CDA op dat met de gehanteerde methode van proportioneel vaststellen het loont om de rekening te hoog vast te stellen en vervolgens een gedeelte kwijt te schelden, met name voor ouders met een hoger inkomen, waar dit bij een terugvordering ter hoogte van de niet betaalde kosten niet het geval zou zijn.

De leden wijzen op een terecht risico van de genomen maatregel. De gevolgen van het niet volledig betalen van de kosten voor kinderopvang worden minder ingrijpend en evenrediger dan de initiële situatie waar de ouder met een nihilstelling werd geconfronteerd. De maatregel kan echter ook tot meer misbruik

en oneigenlijk gebruik leiden. Ouders kunnen met de kinderopvangaanbieder "gratis"[3] kinderopvang afspreken en het risico op een proportionele terugvordering te accepteren. Dit risico wordt door het kabinet erkend. Daarom is bij de besluitvorming en uitwerking van de wijziging aandacht geschonken aan het voorkomen en tegengaan van oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag. Evidente gevallen waarin sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik van toeslagen worden in beginsel aangepakt via het opleggen van een (vergrijp)boete of strafrechtelijke vervolging. Om te voorkomen dat misbruik loont wil ik hierop in de toekomst meer capaciteit inzetten dan tot nu toe het geval is.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom codificatie nodig is, en wat deze codificatie voor verschil betekent ten opzichte van de huidige jurisprudentie. Ook de leden van de fractie van de SP verzoeken de regering de noodzaak tot aanpassing van de wetstekst nader toe te lichten. De leden van de fractie van de PvdA vragen tevens welke gevolgen dit heeft voor zaken die zijn ontstaan onder de oude regelgeving, en of codificatie voor oudere zaken niet juist averechts werkt. Zij vragen of kan worden voorzien in terugwerkende kracht zodat er geen twijfel bestaat over proportioneel vaststellen. De codificatie in de Wet kinderopvang (Wko) wijzigt de huidige jurisprudentie niet, maar formaliseert deze enkel. Het kabinet acht het van belang dat de recente jurisprudentie van de ABvRS betreffende proportioneel vaststellen (ECLI:NL:RVS:2019:3535) in formele wetgeving verankerd wordt omwille van de kenbaarheid en rechtszekerheid. Aan de jurisprudentie is reeds terugwerkende kracht verleend. Middels het Verzamelbesluit toeslagen (Stcrt. 2020 nr. 22720) is herziening mogelijk van een toegekende of herziene tegemoetkoming die op 23 oktober 2019 of daarvoor onherroepelijk is geworden. Dit geldt in de situatie waarin het recht op kinderopvangtoeslag in het berekeningsjaar waarop de vaststellingsbeschikking betrekking heeft met ten minste € 1.500 is verlaagd, omdat de ouder een deel van de kosten voor kinderopvang niet tijdig heeft betaald. Het Verzamelbesluit ziet op situaties (globaal gezegd) tot vijf jaar geleden. Ouders die langer dan vijf jaar geleden zijn geconfronteerd met een onevenredig hoog terug te vorderen bedrag aan kinderopvangtoeslag kunnen een verzoek doen om een toekenning van een hardheidstegemoetkoming volgens de Wet hardheidsaanpassing Awir (Stb. 2020, 227). Het maakt voor het aan ouders uit te betalen bedrag niet uit of herstel plaatsvindt via herziening van beschikkingen van minder dan vijf jaar geleden of via een hardheidstegemoetkoming met betrekking tot oudere beschikkingen op grond van de hardheidsregeling. In beide gevallen krijgt de ouder (in financiële zin) waarop hij bij toepassing van de huidige jurisprudentie recht zou hebben. Terugwerkende kracht verlenen aan de codificatie is dus niet nodig.

[3] Dat wil zeggen kinderopvang waarbij de ouder alleen de te ontvangen kinderopvangtoeslag aan de kinderopvanginstelling of het gastouderbureau hoefde te betalen, maar niet de eigen bijdrage.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het beginsel van proportioneel vaststellen ook kan gelden voor de zorg- en huurtoeslag. Immers, ook bij deze toeslagen kunnen er zich gevallen voordoen waarbij grote bedragen als gevolg van een gebeurtenis in het leven moeten worden terugbetaald. Het beginsel van proportioneel vaststellen houdt verband met daadwerkelijk betaalde kosten voor de kinderopvang. Indien de ouder de kosten van kinderopvang niet volledig maar wel gedeeltelijk heeft betaald, kan de Belastingdienst/Toeslagen het recht op kinderopvangtoeslag anders dan op nihil vaststellen. In die situatie stelt de Belastingdienst/Toeslagen het recht op kinderopvangtoeslag vast naar rato van het bedrag aan kosten dat de ouder tijdig heeft betaald aan de kinderopvangorganisatie. Een vergelijkbare situatie doet zich in de huurtoeslag niet voor. De huurtoeslag wordt wel bepaald aan de hand van onder meer de financiële draagkracht en hoogte van de verschuldigde huur maar het voorschot huurtoeslag wordt niet volledig teruggevorderd als de huur niet volledig is betaald. Ook bij de zorgtoeslag doet proportionaliteit in deze zin zich niet voor. De standaardpremie (de som van de gemiddelde nominale premie en gemiddeld eigen risico) die bepalend is voor de hoogte van de zorgtoeslag wordt vooraf vastgesteld. De daadwerkelijk betaalde premie is dan ook niet bepalend voor de hoogte van de zorgtoeslag.

De leden van de fractie van D66 vragen om te monitoren hoe vaak in de praktijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om proportioneel vast te stellen en de Kamer hier goed over te informeren. Het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag is pas sinds kort beleid en daarom zijn er geen cijfers bekend over het aantal keren dat er kinderopvangtoeslag proportioneel is vastgesteld. Het effect van het proportioneel toekennen zal worden meegenomen in de evaluatie van de wet, die wordt meegenomen in een bredere evaluatie van de Awir in 2022.

De leden van de fractie van D66 lezen dat er verschillende gronden zijn op basis waarvan een nihilstelling kan worden afgegeven. Deze leden vragen op basis van welke andere niet-voldane voorwaarden deze nihilstelling kan worden afgegeven. Deze leden vragen daarnaast of de regering heeft overwogen ook deze voorwaarden aan te passen. In de Wko zijn criteria opgenomen wanneer ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag. Een nihilstelling kan worden afgegeven als achteraf blijkt dat niet aan deze voorwaarden is voldaan. Bijvoorbeeld als de ouder of zijn partner niet aan de arbeidseis voldeden of geen traject naar werk volgden zoals een studie of re-integratietraject. Of als de partner niet in Nederland, een andere lidstaat of Zwitserland woonachtig is. Ook is het een voorwaarde dat de kinderopvang bij een erkende kinderopvanglocatie plaatsvindt. Op het moment de aanvrager van de kinderopvangtoeslag een deel van het jaar niet voldoet aan de voorwaarden, bestaat er voor die betreffende maanden geen aanspraak op kinderopvangtoeslag. Voor de maanden dat wel aan de voorwaarden is voldaan,

behoudt de ouder het recht op de kinderopvangtoeslag. Bij de eigen bijdrage was het zo dat de volledige kinderopvangtoeslag voor het betreffende jaar werd teruggevorderd als niet de volledige kosten voor kinderopvang waren betaald. Vanaf 2014 is door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gewerkt aan een alternatief stelsel voor de kinderopvangtoeslag. De problemen van soms forse terugvorderingen vormden onderdeel van de motivering voor dat beoogde nieuwe stelsel. In 2018 is dit traject beëindigd en is het Verbeterprogramma Kinderopvangtoeslag gestart. Op dit moment wordt binnen de Scenariostudie Vormgeving Kinderopvangtoeslag scenario's ontwikkeld voor een alternatieve inrichting van het stelsel van kindvoorzieningen. De tussenrapportage die op 3 juli jl. met uw Kamer is gedeeld geeft een overzicht van mogelijke wijzigingen voor het stelsel van kindvoorzieningen. Hierin zijn ook enkele wijzigingen van de grondslagen voor kinderopvangtoeslag uitgewerkt. De verschillende wijzigingen worden in de eindrapportage gecombineerd tot scenario's en verder uitgewerkt. De scenario's schetsen een beeld over hoe de voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot 12 jaar in de toekomst eruit kunnen zien en op welke wijze dit kan worden bereikt. Deze scenario's geven het (toekomstig) kabinet en (politieke) stakeholders handvatten om de beleidsinzet te bepalen.

De leden van de fractie van de SP vragen het kabinet of zij erkent dat er reeds veel eerder, bijvoorbeeld in 2017, uitspraken van de ABvRS zijn die aansturen op het invullen van de menselijke maat en proportionaliteit.
De staatssecretaris van SZW heeft 31 augustus jl. het eindrapport van het onderzoek bij het ministerie van SZW naar signalen over de problematiek van de eigen bijdrage bij de kinderopvangtoeslag aan uw Kamer aangeboden. Doel van het onderzoek was om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de signalen die intern zijn gewisseld over de problematiek van de eigen bijdrage en wat er met die signalen is gedaan. De staatssecretaris van SZW en ik betreuren dat er destijds geen gevolg is gegeven aan de signalen door proportioneel terugvorderen van de kinderopvangtoeslag mogelijk te maken.

Zoals ook uit het rapport van de Adviescommissie uitvoering toeslagen is gebleken, heeft de ABvRS Belastingdienst/Toeslagen vaak in het gelijk gesteld in zaken waarin de strikte toepassing van het recht op kinderopvangtoeslag ter discussie werd gesteld. Pas op 23 oktober 2019 kwam de ABvRS terug op deze jurisprudentie en concludeerde dat Belastingdienst/Toeslagen meer ruimte heeft om maatwerk te leveren bij het vaststellen van aanspraak op de kinderopvangtoeslag en het terugvorderen daarvan. Ten tijde van deze uitspraken waren de toenmalige staatssecretarissen van SZW en mijn ambtsvoorganger al bezig meer proportionaliteit en maatwerk in de toeslagen aan het brengen.
Wel heeft de ABvRS in 2017 gesteld dat bij de stopzettingen niet is gehandeld in overeenstemming met de systematiek van de Awir. Ook dit wordt betreurd.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de oorsprong is - nog voordat de Belastingdienst is gaan procederen en de ABvRS de Belastingdienst voorafgaande aan de uitspraak van 23 oktober 2019 gelijk gaf - van het disproportioneel terugvorderen van de volledige kinderopvangtoeslag als niet de gehele eigen bijdrage is betaald of als er een andere kleine onvolkomenheid is. Zij vragen of deze terugvordering uit de wetsgeschiedenis volgde of dat deze het gevolg is van het handhavingsbeleid van de Belastingdienst. De kinderopvangtoeslag is bedoeld als een tegemoetkoming in de kosten die ouders maken bij het combineren van werk met de zorg voor jonge kinderen. De aanspraak op kinderopvangtoeslag is onder meer afhankelijk van de gemaakte kosten voor kinderopvang. Dit is gekoppeld aan de zinsnede 'te betalen kosten' in artikel 1.5, eerste lid, van de Wko, in combinatie met de jaarsystematiek die volgt uit de zinsnede 'voor een berekeningsjaar' in artikel 1.6, eerste lid, van de wet. In jurisprudentie is dit nader ingevuld door de term 'te betalen kosten' uit te leggen als daadwerkelijk gedane uitgaven die ook zichtbaar moeten zijn in het vermogen van de ouder die de toeslag ontvangt. Tevens is in jurisprudentie uitgewerkt dat er geen aanspraak bestond op kinderopvangtoeslag indien de vraagouder niet kon aantonen dat hij het volledige bedrag aan kosten ook daadwerkelijk had betaald. Indien slechts een deel van de kosten aantoonbaar was voldaan, kon geen aanspraak worden gemaakt op een evenredig lager voorschot of lagere tegemoetkoming. Deze lezing is in de jurisprudentie meermaals onderschreven. Uitgaande hiervan heeft de Belastingdienst/Toeslagen het standpunt ingenomen dat bij het niet (volledig) voldoen van de eigen bijdrage, bijvoorbeeld in het kader van een constructie waarbij "gratis" kinderopvang werd aangeboden en waarbij de ouder de facto niet of nauwelijks uit zijn eigen vermogen meebetaalde, de gehele kinderopvangtoeslag moest worden teruggevorderd.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe een terugvordering uitpakt in het geval achteraf ook een andere grondslag afwijkt, waardoor het kinderopvangtoeslagpercentage lager uitkomt. Bij het proportioneel vaststellen wordt uitgegaan van het recht op kinderopvangtoeslag bij de definitieve toekenning. Op dat moment zijn dus de gegevens voor alle grondslagen bekend. Bij de berekening wordt uitgegaan van de daadwerkelijke kosten en het kinderopvangtoeslagpercentage waar de ouder volgens het vastgestelde inkomen recht op heeft. Het verschil met de voorgeschoten kinderopvangtoeslag wordt naderhand teruggevorderd of nabetaald.

De leden van de fractie van de SP zijn er blij mee dat het 'alles of niets' karakter vervalt met dit wetsvoorstel. Zij vragen het kabinet waar de wetgever destijds, bij het vaststellen van de Wko, voorzien en beargumenteerd heeft dat er een 'alles of niets' karakter in de wet zit. De leden vragen tevens of het kabinet het met hen eens is dat dit een juridische invulling van de wet is en of het kabinet hier een

bespiegeling op kan geven. De kinderopvangtoeslag is bedoeld als een tegemoetkoming in de kosten die ouders maken bij het combineren van werk met de zorg voor jonge kinderen. Bij de kinderopvangtoeslag wordt het wettelijk kader gevormd door het samenspel van de Awir en de Wko. De aanspraak op kinderopvangtoeslag is daarom onder meer afhankelijk van de gemaakte kosten voor kinderopvang. Dit is gekoppeld aan de zinsnede 'te betalen kosten' in artikel 1.5, eerste lid, van de Wko, in combinatie met de jaarsystematiek die volgt uit de zinsnede 'voor een berekeningsjaar' in artikel 1.6, eerste lid, van de wet. Deze zinsneden laten an sich ruimte voor interpretatie. De uitvoering en de regels rond uitbetaling en terugvordering van toeslagen zijn daarnaast vastgelegd in de Awir. Door de combinatie van de Wko en de Awir wordt de ruimte voor interpretatie verkleind. In jurisprudentie is deze ruimte nader ingevuld door aan de term 'te betalen kosten' uit te leggen als daadwerkelijk gedane uitgaven die ook zichtbaar moeten zijn in het vermogen van de ouder die de toeslag ontvangt. Tevens is in jurisprudentie uitgewerkt dat er geen aanspraak bestond op kinderopvangtoeslag indien de vraagouder niet kon aantonen dat hij het volledige bedrag aan kosten ook daadwerkelijk had betaald. Indien slechts een deel van de kosten aantoonbaar was voldaan, kon geen aanspraak worden gemaakt op een evenredig lager voorschot of lagere tegemoetkoming. Deze lezing is in de jurisprudentie meermaals onderschreven. De wetgever heeft vooraf geen argumentatie gegeven die erop duidt dat het de bedoeling was dat er een 'alles of niets' karakter in de wet zou zitten.

De ABvRS oordeelde op 23 oktober 2019 dat de Wko zo moet worden gelezen dat de kinderopvangtoeslag proportioneel kan worden vastgesteld (ECLI:NL:RVS:2019:3535) en er enige ruimte is om de terugvordering te matigen (ECLI:NL:RVS:2019:3536). De uitspraken betekenden een omslag in de tot dan toe vaste rechtspraak van de ABvRS, waarmee de wettelijke kaders nu wel de ruimte bieden aan de Belastingdienst/Toeslagen om de kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen en terugvorderingen te matigen in bijzondere situaties. Met het Wetsvoorstel verbetering uitvoerbaarheid toeslagen wordt dit, omwille van de kenbaarheid en rechtszekerheid voor ouders, gecodificeerd. Een ouder heeft aanspraak op kinderopvangtoeslag op basis van de door hem of zijn partner daadwerkelijk betaalde kosten. Bij betaling van een deel van de kosten bestaat er proportioneel recht op kinderopvangtoeslag op basis van het deel dat betaald is. Zoals eerder aangegeven, betreuren de staatssecretaris van SZW en ik het dat proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag niet eerder mogelijk is gemaakt. In deze uitzonderlijke situatie heeft het Kabinet besloten de inzichten van nu ook met terugwerkende kracht toe te passen vanaf het begin van het huidige toeslagenstelsel, om daarmee ouders die door het harde karakter van de regelgeving in ernstige en soms blijvende problemen zijn gekomen, waar mogelijk een passende oplossing te bieden.

2.1.2 Matigen van een terugvordering en rente berekening bij terugvordering

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de organisatorische wijze waarop de lijst van bijzondere omstandigheden ten aanzien van de toepassing van de matiging van de terugvordering wordt aangevuld, geborgd en gedeeld binnen de Belastingdienst. Hiervoor wordt de vaktechnische infrastructuur gebruikt, die binnen zowel de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen als binnen de bredere Belastingdienst is ingesteld. Vanuit de casuïstiek die bij individuele ouders naar voren komt, wordt via vaktechnisch overleg en zo nodig in overleg met de toeslagdepartementen afgestemd of sprake is van bijzondere omstandigheden. Deze omstandigheden worden via [redacted] gedeeld met de medewerkers. Binnen UHT wordt daarvoor onder andere met een Q&A-lijst gewerkt en een digitaal samenwerkingsgebied. Daarnaast zal, indien op basis van de ervaringen in de praktijk nieuwe omstandigheden naar voren komen die aanleiding zouden kunnen zijn tot matiging van een terugvordering, de lijst met bijzondere omstandigheden in het Verzamelbesluit Toeslagen worden aangevuld.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet ten aanzien van de voorgestelde discretionaire bevoegdheid aan de Belastingdienst/Toeslagen tot matiging van de terugvordering nader kan omschrijven wat wordt verstaan onder 'bijzondere omstandigheden in een specifieke situatie'. Daarnaast vragen deze leden of het klopt dat alleen op verzoek van belanghebbende de terugvordering proportioneel wordt vastgesteld in verband met bijzondere omstandigheden en hoe dit zich verhoudt tot de opmerking van de Afdeling Advisering van de Raad van State (de Afdeling) dat het hebben van deze bevoegdheid ook verplicht om altijd een proportionele afweging te maken. Tot slot vragen de leden van de fractie van de VVD hoe belanghebbenden geïnformeerd worden over de mogelijkheid om een proportionele vaststelling te verzoeken in geval van bijzondere omstandigheden.
De leden van de fractie van de PVV vragen in hoeverre de regering verwacht dat matiging van de terugvordering op initiatief vanuit de zijde van de Belastingdienst/Toeslagen zal plaatsvinden en welke waarborgen er zijn die voorkomen dat er willekeur ontstaat bij matiging van terugvordering. Proportioneel vaststellen gebeurt niet op verzoek van de burger, maar automatisch. Met de Wet hardheidsaanpassing Awir is de verplichting tot een belangenafweging en het evenredigheidsbeginsel nader verankerd voor inkomensafhankelijke regelingen.[4] Dit benadrukt dat de Belastingdienst/Toeslagen bij een toeslagenbeschikking de rechtstreeks betrokken belangen dient af te wegen. De nadelige gevolgen van een toeslagenbeschikking mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen. Dit geldt uiteraard ook voor een terugvorderingsbeschikking. Als uitwerking van het evenredigheidsbeginsel krijgt de Belastingdienst/Toeslagen een discretionaire bevoegdheid om onder bijzondere

[4] Artikel 13b Awir.

omstandigheden een terugvordering te matigen dan wel volledig af te zien van een terugvordering. De onderstaande opsomming van bijzondere omstandigheden, die reeds is opgenomen in het Verzamelbesluit Toeslagen[5] en in de Uitvoeringsregeling Awir[6], is niet limitatief en kan op basis van ervaringen uit de praktijk worden aangevuld:

- een derde (bijvoorbeeld een kinderopvangorganisatie) fraudeert zonder medeweten en (directe) betrokkenheid van de belanghebbende;
- een derde pleegt identiteitsfraude en vraagt op naam en buiten medeweten van de belanghebbende de toeslag aan en de toeslag komt aantoonbaar – geheel of gedeeltelijk – niet ten gunste van de belanghebbende;
- een door belanghebbende redelijkerwijze niet (meer) te herstellen geringe formele tekortkoming (zoals het ontbreken van een handtekening in een contract) heeft geleid tot aanzienlijke negatieve gevolgen voor het recht op toeslagen, terwijl aan alle materiële eisen voor de betreffende toeslag is voldaan. Er is geen sprake van een bijzondere omstandigheid als de belanghebbende na herhaalde verzoeken van de Belastingdienst/Toeslagen de geringe formele tekortkoming niet heeft hersteld, terwijl hij daartoe wel in de gelegenheid was.

Van bijzondere omstandigheden is geen sprake als (niet limitatief):

- de belanghebbende te kwader trouw is;
- de terugvordering het gevolg is van een afwijking tussen het daadwerkelijk afgenomen aantal uren kinderopvang en het aantal uren kinderopvang op basis waarvan het voorschot kinderopvangtoeslag is berekend in dat berekeningsjaar;
- de terugvordering het gevolg is van een afwijking van het daadwerkelijke over het berekeningsjaar vastgestelde toetsingsinkomen voor de toeslagen en het geschatte inkomen op basis waarvan het voorschot is berekend;
- de terugvordering het gevolg is van het overschrijden van een vermogensgrens.

De Belastingdienst/Toeslagen houdt rekening met bijzondere omstandigheden als deze bekend zijn. De Belastingdienst/Toeslagen zal de belanghebbende, indien de omstandigheden daartoe noodzaken, de gelegenheid bieden om zijn zienswijze te geven ten aanzien van het voorgenomen besluit tot matiging van de terugvordering. In geval van bezwaar zal, indien daartoe aanleiding bestaat, worden geïnformeerd naar bijzondere omstandigheden.

Het uitgangspunt bij de opsomming van situaties die gelden als niet bijzondere omstandigheden is dat deze op zichzelf niet tot matiging van de terugvordering leiden. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval kan er bij de aanwezigheid van aanvullende omstandigheden die – op zichzelf of in samenhang – wel zijn aan te merken als bijzondere omstandigheden, na een belangenafweging echter toch reden zijn de terugvordering te matigen.

---

[5] Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 28 augustus 2020, nr. 2020-156992, Stcrt. 2020, 45908.

[6] Artikel 9b Uitvoeringsregeling Awir.

Door middel van deze vastgelegde opsomming van situaties en de toekomstige uitbreiding van die vastgelegde opsomming wordt willekeur voorkomen. Door publicatie van deze opsomming als onderdeel van het Verzamelbesluit Toeslagen is het voor belanghebbenden kenbaar wanneer in ieder geval sprake van een bijzondere omstandigheid kan zijn. Belanghebbenden kunnen op deze opsomming een beroep doen ingeval zij van mening zijn dat hun situatie daaronder valt. Hiermee worden gelijke gevallen zoveel mogelijk gelijk behandeld.

Het kabinet onderstreept dat de toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij het vaststellen van een terugvorderingsbeschikking niet afhankelijk is van een verzoek van de belanghebbende. Zoals vermeld in de memorie van toelichting vindt de toets of de nadelige gevolgen van een volledige terugvordering mogelijk onevenredig zijn voor de belanghebbende plaats bij het vaststellen van de beschikking tot terugvordering. Hiervoor is het echter wel nodig dat de Belastingdienst/Toeslagen op de hoogte is van de bijzondere omstandigheden. Van dergelijke bijzondere omstandigheden zal slechts in uitzonderingsgevallen sprake zijn. Op grond van de wet is de Belastingdienst/Toeslagen reeds verplicht om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Hoever deze onderzoeksplicht bij een terugvorderingsbeschikking reikt, hangt af van de specifieke omstandigheden en feiten van het geval. In bepaalde gevallen zal de voorgestelde maatregel tot het geven van een zienswijze door de belanghebbende bijdragen aan het verkrijgen van deze feiten en af te wegen belangen. Indien de informatie die bij de Belastingdienst/Toeslagen bekend is, al dan niet na het vernemen van de zienswijze van de belanghebbende, leidt tot de conclusie dat een matiging van de terugvordering geboden is, ligt het initiatief tot matigen van de terugvordering bij de Belastingdienst/Toeslagen. Ingeval de terugvorderingsbeschikking is vastgesteld zonder een matiging, omdat de Belastingdienst/Toeslagen niet wist en hoefde te weten van eventuele bijzondere omstandigheden, kan de toeslaggerechtigde hierom alsnog verzoeken via bezwaar of via een verzoek tot herziening. Een toeslaggerechtigde heeft meestal beter zicht op de bijzondere omstandigheden die aanleiding zouden kunnen zijn tot een matiging van een terugvordering. Het is dan van belang dat deze omstandigheden worden gedeeld met Belastingdienst/Toeslagen. Toeslaggerechtigden kunnen alle relevante informatie over het matigen/afzien van terugvordering vinden op de website van de Belastingdienst/Toeslagen.

De leden van de fracties van D66 en het CDA hebben verschillende vragen over de verhouding van de matiging van de terugvordering tot de bestaande wettelijke aansprakelijkheid die met het wetsvoorstel in een bepaald geval wordt losgekoppeld van het bedrag van de terugvordering bij de belanghebbende. De leden van fractie van D66 lezen dat de matiging van een terugvordering bij de belanghebbende er

niet toe mag leiden dat deze invloed heeft op een eventuele aansprakelijkheid van een derde. Zij vragen wat er wordt bedoeld met aansprakelijkheid en vragen of wellicht aanspraak of vordering wordt bedoeld. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen waar bij aansprakelijkheid van een derde aan gedacht kan worden en of het dan gaat om het terugvorderen van kinderopvangtoeslag bij de kinderopvanginstelling. Voorts vragen de leden van de fractie van D66 hoe de invloed van de matiging van de terugvordering precies wordt voorkomen en hoe een derde wordt betrokken in frauduleuze praktijken inzake de matiging van een terugvordering. Ten slotte vragen de leden van de fractie van D66 of door deze maatregel derden met een aansprakelijkheid slechter af zijn. Met de aansprakelijkheid bedoelt het kabinet de bestaande wettelijke aansprakelijkheid van een derde die kan beschikken over de bankrekening waarop een voorschot of een tegemoetkoming is uitbetaald.[7] Er wordt geen aanspraak of vordering bedoeld waaraan de fractie van D66 refereerde. Deze bestaande aansprakelijkheid is nu gekoppeld aan een door de belanghebbende verschuldigd bedrag aan terugvordering voor zover dat bedrag is betaald op de bankrekening waar die derde de beschikking over heeft. Met de voorgestelde wijziging hoeft deze bestaande aansprakelijkheid van een derde niet meer altijd aan te sluiten bij de daadwerkelijke toeslagenschuld van de belanghebbende. In antwoord op de vraag van de fractie van D66 hoe de invloed van de matiging van de terugvordering precies wordt voorkomen, op grond van het wetsvoorstel zal de aansprakelijkheid gaan aansluiten bij het verschuldigde bedrag aan terugvordering zonder rekening te houden met een eventuele matiging van die terugvordering. Ook voor het geval dat de terugvordering ontstaat door een verrekening van het voorschot met de tegemoetkoming wordt de bestaande aansprakelijkheid op overeenkomstige wijze in overeenstemming gebracht met de nieuwe situatie dat het terug te vorderen bedrag bij de belanghebbende bij bijzondere omstandigheden kan worden gematigd. Bij deze situatie werkt de matiging van de terugvordering dus ook niet door naar de omvang van de bestaande aansprakelijkheid. De voorgestelde wijziging van genoemde wettelijke aansprakelijkheid brengt met zich dat de materiële omvang van de aansprakelijkheid niet wordt gewijzigd ten opzichte van de huidige situatie. De aansprakelijkheid is nog steeds gekoppeld aan het bedrag waarover de derde heeft kunnen beschikken en waarop een belanghebbende op grond van de materiële voorwaarden voor een toeslag geen recht had. In antwoord op de vraag van D66, op grond van het voorgaande is het kabinet van mening dat de betreffende derde niet slechter af is. De matiging van een terugvordering staat naar het oordeel van het kabinet namelijk los van deze aansprakelijkheid. Een matiging van een terugvordering wordt in verband met de persoonlijke situatie van de belanghebbende toegekend. In een individuele toets wordt onderzocht of de volledige terugvordering van het verschuldigde bedrag nadelige gevolgen voor de belanghebbende zou hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met de

[7] Artikel 33, derde lid, Awir.

terugvordering te dienen doelen. Een matiging van het terug te vorderen bedrag vindt alleen plaats bij bijzondere omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert. Het gaat dan bijvoorbeeld over een ouder die de dupe is van een frauderende kinderopvanginstelling. Bij de ouder kan dan de terugvordering van de kinderopvangtoeslag worden gematigd, maar bij de frauderende instelling tracht Belastingdienst/Toeslagen het gehele bedrag terug te halen ingeval de aansprakelijkheid kan worden toegepast. Dit zijn twee afzonderlijke trajecten. Naar aanleiding van de vragen de fracties van D66 en het CDA merkt het kabinet ten slotte op dat een frauduleuze handeling van de derde geen voorwaarde is voor het toepassen van voornoemde bestaande aansprakelijkheid. Het kan voorkomen dat een derde door zijn of haar frauduleuze handelen de beschikking heeft gekregen over de bankrekening waarop een voorschot of een tegemoetkoming is uitbetaald. Het kan daarentegen ook voorkomen dat de toeslag op verzoek van de belanghebbende is uitbetaald op een bankrekening die ter beschikking staat van een kinderopvanginstelling.

2.1.3. Introductie doelmatigheidsgrens

De leden van de fractie van de VVD vragen waarop het bedrag van € 47 gebaseerd is. Het drempelbedrag van € 47 als doelmatigheidsgrens is rechtstreeks gekoppeld aan het grensbedrag bij de regeling in de inkomstenbelasting, ook bekend als de 'aanslaggrens'. Dit is conform het voorstel uit het IBO Toeslagen, waarin werd voorgesteld om de doelmatigheidsgrens bij Toeslagen aan te laten sluiten bij de doelmatigheidsgrenzen in de inkomstenbelasting.[8]

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de kosten en de effecten zijn als de doelmatigheidsgrens 10 of 50 euro hoger wordt vastgesteld. Een verhoging van de doelmatigheidsgrens brengt minder terugvorderingen met zich mee. Dit heeft ook tot gevolg dat meer toeslag wordt uitgekeerd dan waar de burger recht op heeft. Dit betekent dat als een burger te veel toeslag heeft ontvangen, het teveel uitbetaalde bedrag niet wordt teruggevorderd als dat beneden de doelmatigheidsgrens is gebleven. Uiteraard zijn er wel budgettaire consequenties aan verbonden.

De leden van de fractie van D66 vragen waarop de doelmatigheidsgrens in de inkomstenbelasting op is gebaseerd. Per 1 januari 2005 is de aanslagdrempel van € 217 verlaagd naar € 40 per jaar. Dit bedrag dekt de ten minste door de Belastingdienst te maken kosten om een aanslag vast te stellen. Na jaarlijkse toepassing van de inflatiecorrectie, is dit bedrag per 1 januari 2020 € 47.

[8] IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, 28 oktober 2019 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 540), p. 143.

De leden van de fractie van D66 vragen of het toepassen van de doelmatigheidsgrens ook leidt tot een grotere besparing van uitvoeringslasten ten opzichte van de budgettaire derving. Uit de uitvoeringstoets blijkt dat het voorstel met betrekking tot de doelmatigheidsgrens niet leidt tot een besparing van uitvoeringskosten. Dit betekent dat ook geen sprake is van een grotere besparing van uitvoeringskosten ten opzichte van de budgettaire derving.

De leden van het CDA vragen of er nu geen enkele doelmatigheidsgrens geldt voor het terugvorderen van toeslagen. In de huidige praktijk worden bedragen, die ontstaan als gevolg van een herziening van een tegemoetkoming of als gevolg van een verrekening van een voorschot met een tegemoetkoming, van minder dan € 3 niet teruggevorderd. Door de voorgestelde regeling voor de doelmatigheidsgrens te koppelen aan de regeling die geldt voor de inkomstenbelasting, vinden terugvorderingen voortaan niet meer plaats indien een herziening van een tegemoetkoming of een verrekening van een voorschot met een tegemoetkoming leidt tot een terug te vorderen bedrag dat niet meer bedraagt dan € 47 (bedrag 2020).

De leden van de fractie van het CDA vragen of toeslaggerechtigden op eenzelfde manier geïnformeerd worden als belastingplichtigen in de inkomstenbelasting over een aanslag met een terug te betalen bedrag onder de doelmatigheidsgrens. De doelmatigheidsgrens bij Belastingdienst/Toeslagen wordt verwerkt in de toeslagbeschikkingen. Belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting krijgen bij het invullen van de online aangifte te zien dat zij geen belasting hoeven te betalen als de te betalen belasting onder de doelmatigheidsgrens blijft.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de reden van de structurele uitvoeringskosten voor de maatregel om geen kleine terugvorderingen meer te innen. De doelgroep beschikt doorgaans over een relatief kleine beurs, waardoor de doelmatigheidsgrens een relatief grote impact heeft. Burgers met terugvorderingen net buiten de doelmatigheidsgrens (> €47,-) kunnen de toepassing ervan als onrechtvaardig ervaren. Ook bestaat de mogelijkheid dat burgers (in opeenvolgende jaren) verschillende kleine terugvorderingen krijgen die deels wel en deels niet binnen de doelmatigheidsgrens vallen. Naar verwachting zal de toepassing van de doelmatigheidsgrens daarom structureel tot meer interactie leiden, bijvoorbeeld via de BelastingTelefoon. Om aan deze vraag te kunnen voldoen moet Belastingdienst/Toeslagen extra personele capaciteit inzetten.

2.1.4. Naar voren brengen van een zienswijze door belanghebbende

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering een preciezer beeld kan schetsen van de verwachte risico's en positieve effecten van deze de-escalatie

voor de Belastingdienst en of de voorgestelde wijzingen naar verwachting een netto-positief effect hebben op de capaciteit van de Belastingdienst. Jaarlijks ontstaan circa 130.000 vorderingen die groter zijn dan €1.500. Het grootste deel van deze terugvorderingen ontstaat als gevolg van wijzigingen die burgers zelf doorgeven via het toeslagenportaal of via de aangifte inkomstenbelasting. Dit grootste deel van de terugvorderingen valt, wegens de betreffende toepassingsvoorwaarden, niet onder de voorgestelde maatregel waarbij de belanghebbende de gelegenheid krijgt zijn zienswijze naar voren te brengen. Circa 20.000 van deze terugvorderingen hebben een andere oorzaak. Dit betekent dat jaarlijks naar verwachting circa 20.000 keer om een zienswijze gevraagd moet worden. De verwachting is dat circa de helft van de burgers gebruik zal maken van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Voorts wordt op dit moment ingeschat dat circa 30% van de burgers die een zienswijze hebben ingediend naar aanleiding van de reactie hierop van de Belastingdienst/Toeslagen zal afzien van bezwaar of een herzieningsverzoek. Netto leidt de maatregel dus naar verwachting tot minder bezwaren en herzieningsverzoeken. Uiteraard dienen de ontvangen zienswijzen wel te worden beoordeeld. Het voorstel leidt tot complexere werkprocessen en naar verwachting tot meer belverkeer. Op de lange termijn is circa 18 fte nodig voor het beoordelen van de zienswijzen en dienstverlening aan burgers. Minder bezwaar en beroep als gevolg van de zienswijze betekent dat structureel circa 5 fte minder nodig is. Netto wordt dus een toename van circa 13 fte verwacht. Het kabinet acht deze aanvullende personele inzet gerechtvaardigd wegens het nagestreefde doel van meer maatwerk en praktische rechtsbescherming.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering de kritische kanttekening van de Afdeling ziet met betrekking tot de capaciteitsrisico's bij de maatregelen die zien op de-escalatie door meer correspondentieruimte tussen de burger en de Belastingdienst. Het kabinet erkent dat uitvoeringsrisico's zich voor kunnen doen. In de uitvoeringstoetsen worden deze risico's ook benoemd. Het kabinet acht deze risico's echter acceptabel en is van mening dat deze risico's opwegen tegen beoogde voordelen van de maatregelen. Het verbeteren van de dienstverlening en meer maatwerk in de voorfase vergt inzet van de Belastingdienst/Toeslagen, maar is wel een belangrijk onderdeel in het verbeteren de menselijke maat en de praktische rechtsbescherming in het toeslagenstelsel. De maatregel zorgt voor meer passende beschikkingen. Daarmee wordt ook bezwaar en beroep achteraf zoveel mogelijk voorkomen. Dit is niet alleen een lastenverlichting voor de burger, maar het voorkomen van bezwaar en beroep heeft ook een positief effect op de capaciteit bij de Belastingdienst/Toeslagen.

De leden van de fracties van de PvdA, D66, de SP, het CDA en de PVV hebben verschillende vragen over de voorgestelde maatregel waarbij de belanghebbende de gelegenheid krijgt zijn zienswijze naar voren te brengen. De leden van de fractie

van de PvdA vragen of het contact opnemen met een belanghebbende standaard wordt of dat dit afhankelijk blijft van een goed oplettende of welwillende behandelaar. Voorts vragen deze leden welke status een eventueel overleg in deze fase heeft, of termijnen worden opgeschoven, of een overleg wordt geadministreerd en of dit kan leiden tot automatisch bezwaar. Ook vragen deze leden via welke kanalen overleg kan plaatsen, wanneer tot overleg wordt overgegaan en of toezeggingen van de behandelaar in deze fase bindend zijn. De leden van de fractie van D66 vragen ook naar de juridische status van de zienswijze van de ouder, waaronder de status en de waarde bij de rechter ingeval de belanghebbende in beroep gaat. Voorts hebben deze leden vragen over de plichten van de Belastingdienst/Toeslagen bij het bieden van een zienswijze. Ook vragen de leden van de fractie van D66 hoe de mogelijkheid van het naar voren brengen van een zienswijze door een belanghebbende in de praktijk eruit zal zien. De leden van de fractie van de SP vragen wat wordt bedoeld met de zinsnede dat 'de mogelijkheden om in gesprek te gaan met de belanghebbende worden verruimd', of het kunnen reageren op een beschikking voor een toekenning echt een verruiming in de ogen van het kabinet is en of het kabinet kan toelichten waarom dit nieuw is dan wel waarom de huidige wet dit niet toelaat. Voorts vragen deze leden wanneer/in welke situaties er gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om voor de toekenning in gesprek te gaan. De leden van de fractie van het CDA vragen of de maatregel betekent dat de belanghebbende contact kan opnemen naar aanleiding van de definitieve vaststelling, waarna de Belastingdienst mogelijk een gewijzigde beschikking stuurt. Voorst vragen de leden van de fractie van het CDA of de maatregel is bedoeld als informeel alternatief voor het in bezwaar gaan tegen de beschikking, wat het naar voren brengen van de zienswijze betekent voor de bezwaartermijn en op welke wijze de belanghebbende wordt gewezen op de mogelijkheid van het naar voren brengen van zijn zienswijze. Ten slotte vragen de leden van de PVV de regering nader toe te lichten of het naar voren brengen van de zienswijze door belanghebbende al dan niet reeds uit de Awb dan wel de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voortvloeit. Het kabinet grijpt deze mogelijkheid graag aan om de maatregel waarbij de belanghebbende de gelegenheid krijgt zijn zienswijze naar voren te brengen nader toe te lichten. Het kabinet acht deze maatregel namelijk van groot belang bij het streven naar een meer zorgvuldige en proactieve houding van de Belastingdienst/Toeslagen waarmee meer maatwerk en praktische rechtsbescherming wordt geboden. Via deze vorm van praktische rechtsbescherming kan bezwaar en beroep tegen de betreffende beschikking namelijk mogelijk worden voorkomen.

Voorwaarden voor toepassing

Zoals ook is toegelicht in de artikelsgewijze toelichting van de memorie van toelichting is deze voorgestelde maatregel alleen van toepassing in de fase vanaf de definitieve toekenning. De voorgestelde maatregel ziet alleen op de vast te stellen

beschikking tot toekenning van de tegemoetkoming, de beschikking tot herziening van een tegemoetkoming of de beschikking tot terugvordering die samenhangt met die beschikking tot toekenning of herziening van de tegemoetkoming. De Belastingdienst/Toeslagen biedt voorts geen gelegenheid tot het geven van een zienswijze indien voornoemde beschikkingen het gevolg zijn van een verzoek van of namens de belanghebbende, de verwerking van door of namens de belanghebbende aangeleverde gegevens of van het beschikbaar komen of wijzigen van het inkomensgegeven of van het door de inspecteur vastgestelde niet in Nederland belastbaar inkomen. In deze gevallen acht het kabinet het bieden van een gelegenheid tot het geven van een zienswijze niet noodzakelijk omdat de beschikkingen het gevolg zijn van de door of namens de belanghebbende zelf aangeleverde gegevens of het zijn situaties waarbij de belanghebbende andere vormen van rechtsbescherming heeft (zoals bezwaar en beroep tegen de belastingaanslag). Ten slotte is de maatregel tot het bieden van een gelegenheid tot het geven van een zienswijze alleen van toepassing ingeval voornoemde beschikkingen leiden tot voor de belanghebbende nadelige gevolgen die mogelijk onevenredig zijn in verhouding tot de met de betreffende beschikking te dienen doelen. De Belastingdienst/Toeslagen stelt de belanghebbende in ieder geval in de gelegenheid tot het naar voren brengen van diens zienswijze indien de betreffende beschikkingen in totaal leiden tot een terug te vorderen bedrag van ten minste € 1.500 per berekeningsjaar. Op grond van het voorgaande kan derhalve worden geconcludeerd, dit mede in antwoord op de betreffende vraag van de fractie van de PvdA, dat de maatregel niet de standaard bij alle toeslagbeschikkingen wordt doch ook niet afhankelijk is van een goed oplettende of welwillende behandelaar. Wel kan de voorgestelde maatregel als de standaard worden gezien indien in de fase vanaf de definitieve toekenning onevenredige nadelige gevolgen kunnen optreden voor de belanghebbende als direct gevolg van voornoemde beschikkingen, waarbij die beschikkingen niet het gevolg zijn van de door of namens de belanghebbende zelf aangeleverde gegevens of het door de inspecteur vastgestelde inkomensgegeven of het niet in Nederland belastbaar inkomen. De Belastingdienst/Toeslagen is wettelijk gehouden in deze afgebakende situaties de belanghebbende in de gelegenheid te stellen tot het geven van een zienswijze voordat de betreffende beschikking wordt vastgesteld. Het kabinet is van mening dat in deze afgebakende situaties de Belastingdienst/Toeslagen meer zorgvuldig en proactief dient te handelen, waardoor meer maatwerk en dienstverlening wordt geboden waar dat nodig is.

Juridische achtergrond, status, waarde en verplichtingen

De voorgestelde maatregel kan worden bestempeld als een formele zorgvuldigheidsbepaling waaraan de Belastingdienst/Toeslagen gehouden is in de beschreven situaties. In antwoord op de vraag van de fractie van D66 over de plichten van de Belastingdienst/Toeslagen, de Belastingdienst/Toeslagen heeft

reeds op grond van de wet de verplichting om bij de voorbereiding van een beschikking de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren.[9] Hoever deze onderzoeksplicht gaat is niet in de wet exact opgenomen en hangt af van de vast te stellen beschikking en de feiten en omstandigheden van het geval. De Belastingdienst/Toeslagen dient de rechtstreeks bij de beschikking betrokken belangen af te wegen voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.[10] Bij die belangenafweging dient de Belastingdienst/Toeslagen tevens het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen op grond waarvan de nadelige gevolgen van een beschikking voor de belanghebbende niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen.[11] De voorgestelde maatregel waarbij de belanghebbende de mogelijkheid krijgt om zijn zienswijze kenbaar te maken kan als een nadere uitwerking van deze reeds bestaande plichten van de Belastingdienst/Toeslagen worden bestempeld. De voorgestelde maatregel is afgestemd op de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen en de situaties en omstandigheden die daarbij kunnen voorkomen en regelt dus met eerdergenoemde voorwaarden de gevallen waarbij de belanghebbende in ieder geval de mogelijkheid krijgt om zijn zienswijze kenbaar te maken voordat de betreffende beschikking formeel wordt vastgesteld. In antwoord op de vragen van de fracties van de SP en de PVV, op grond van het voorgaande kan de voorgestelde maatregel als een verduidelijking en nadere vormgeving van de zorgvuldigheidsplicht van de Belastingdienst/Toeslagen worden gezien. Ook kan dit als een nadere verankering alsmede een verruiming worden gezien voor de Belastingdienst/Toeslagen om met de belanghebbende in gesprek te kunnen gaan. De Belastingdienst/Toeslagen neemt de door de belanghebbende aangedragen zienswijze en gegevens in overweging bij het vaststellen van de betreffende toeslagbeschikking. Dit kan ertoe leiden dat de vast te stellen beschikking wordt afgestemd op grond van de door belanghebbende aangedragen gegevens. In ieder geval dient de uiteindelijk vastgestelde beschikking te berusten op een deugdelijke motivering.[12] In beantwoording op de vragen van de fracties van D66 en de PvdA kan worden gesteld dat de voorgestelde maatregel en het overleg dat op grond van deze maatregel wordt gevoerd in die zin juridische status en waarde heeft dat ingeval de Belastingdienst/Toeslagen de voorgestelde maatregel niet heeft toegepast terwijl daartoe wel een wettelijk plicht bestond, de bestuursrechter hieraan gevolgen kan verbinden. De bestuursrechter kan bijvoorbeeld een termijn stellen voor het vaststellen van een nieuwe beschikking door de Belastingdienst/Toeslagen waarbij de belanghebbende alsnog de gelegenheid krijgt zijn zienswijze te geven.[13]

---

[9] Artikel 3:2 Awb.
[10] Artikel 13b, eerste lid, Awir.
[11] Artikel 13b, tweede lid, Awir.
[12] Artikel 3:46 Awb.
[13] Artikel 8:72, vierde lid, onderdeel b, Awb.

De maatregel in de praktijk

De voorgestelde maatregel tot het geven van een zienswijze wordt in principe gestart met een schriftelijke aankondiging van de Belastingdienst/Toeslagen aan de belanghebbende voordat de betreffende beschikking wordt vastgesteld. Dit is de zogenoemde vooraankondiging. De voorgestelde maatregel ziet dus nog op een voorfase waarin nog geen sprake is van een vastgestelde beschikking. Dit in antwoord op de vraag van de fractie van het CDA. De belanghebbende zal per brief op de hoogte worden gesteld van de nog vast te stellen beschikking en daarbij in de gelegenheid worden gesteld om zijn zienswijze ten aanzien van die nog vast te stellen beschikking te geven. De belanghebbende krijgt in ieder geval een termijn van ten minste vier weken om zijn zienswijze naar voren te brengen. Afhankelijk van de concrete omstandigheden kan deze termijn langer zijn. Indien de belanghebbende binnen de gestelde termijn niet reageert op het schriftelijke bericht om zijn zienswijze met betrekking tot de vast te stellen beschikking te geven, is de Belastingdienst/Toeslagen op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel in ieder geval gehouden om nogmaals een poging te doen om in contact te treden met de belanghebbende. Dit kan zowel schriftelijk door middel van een brief als telefonisch. De Belastingdienst/Toeslagen verstrekt bij de vooraankondiging aan de belanghebbende informatie over onder andere de motivering van de nog vast te stellen beschikking en de mogelijke gevolgen van de vast te stellen beschikking voor de belanghebbende. Bij de vooraankondiging van de vast te stellen beschikking houdt de Belastingdienst/Toeslagen rekening met alle gegevens en (bijzondere) omstandigheden van het geval die reeds zijn vergaard en informeert de Belastingdienst/Toeslagen de belanghebbende over deze gegevens en (bijzondere) omstandigheden. Indien de belanghebbende kennis heeft van andere feiten die van belang zijn voor de vast te stellen beschikking of indien de belanghebbende op grond van de voor hem bekende feiten het niet eens is met de door de Belastingdienst/Toeslagen weergegeven feiten ten aanzien van de vast te stellen beschikking, heeft de belanghebbende, voor zover hij die beschikking wil voorkomen of veranderen, de stelplicht om die andere feiten aan de Belastingdienst/Toeslagen kenbaar te maken. Indien nodig dient de belanghebbende ook die andere feiten met nadere gegevens en stukken aannemelijk te maken. Het is niet uitgesloten dat het overleg naar aanleiding van de vooraankondiging via andere wegen dan enkel schriftelijk kan verlopen. In antwoord op de vragen van de fracties, het overleg kan dus worden gevoerd op verschillende wijzen. Ingeval bijvoorbeeld zowel de Belastingdienst/Toeslagen als de belanghebbende dat wenselijk achten behoort een persoonlijk gesprek, telefonisch of op kantoor bij de Belastingdienst/Toeslagen, tot de mogelijkheden. De Belastingdienst/Toeslagen dient in dit geval een verslag van dat gesprek op te stellen en voor te leggen aan de belanghebbende.

Overige formele punten

De leden van de fracties van het CDA en PvdA hadden verschillende vragen over de gevolgen voor de wettelijke termijnen. Ingeval de voorgestelde maatregel wordt toegepast, is er geen sprake van een wettelijke opschorting of opschuiving van termijnen. Omdat er nog geen beschikking is vastgesteld en bekendgemaakt op het moment van de zienswijze, is er ook nog geen sprake van het starten van de bezwaartermijn met betrekking tot die beschikking. In antwoord op de vraag van de fractie van het CDA, het kabinet ziet de voorgestelde maatregel niet als informeel alternatief voor het in bezwaar gaan tegen de betreffende beschikking, maar wel als een aanvullende mogelijkheid om tot een meer passende beschikking te komen. Het kabinet kan bevestigen aan de fractie van de PvdA dat de verkregen en overlegde gegevens van de belanghebbende worden geadministreerd door de Belastingdienst/Toeslagen. Deze gegevens maken deel uit van de zogenoemde op de zaak betrekking hebbende stukken. Het gaat hierbij immers om gegevens die de Belastingdienst/Toeslagen gebruikt bij het vaststellen van de beschikking. Het doel van de voorgestelde maatregel is dus om te komen tot een door de Belastingdienst/Toeslagen vast te stellen beschikking die door alle betrokkenen als passend en juist wordt bevonden. Daarmee wordt ook de menselijke maat meer tot uitdrukking gebracht. Echter, uiteraard betekent dit niet dat na het geven van een zienswijze door de belanghebbende altijd een beschikking zal worden vastgesteld waarin die belanghebbende zich volledig kan vinden. Het staat de belanghebbende dan ook vrij om van zijn wettelijk recht van bezwaar en beroep tegen de uiteindelijk vastgestelde beschikking gebruik te maken. Van een automatisch bezwaar waar de fractie van de PvdA aan refereerde is echter geen sprake. De belanghebbende dient overeenkomstig het geldende rechtssysteem van de Awb tijdig een bezwaarschrift in te dienen tegen de vastgestelde beschikking. Ten slotte vermeldt het kabinet dat in deze fase sprake zou kunnen zijn van een bindende toezegging, waarover de fractie van de PvdA een vraag stelde, maar dat staat in principe los van de voorgestelde maatregel. Een bindende toezegging is namelijk volledig afhankelijk van de bestuursrechtelijke rechtsregels omtrent het vertrouwensbeginsel in relatie tot een toezegging en de feiten en omstandigheden van het betreffende geval. Het kabinet wijst hierbij naar recente jurisprudentie van de ABRvS[14] waarbij in het kader van het vertrouwensbeginsel in relatie tot een toezegging meer belang wordt gehecht aan het burgerperspectief.

De leden van de fractie van de SP geven aan dat binnen het geautomatiseerde proces – dat afhankelijk is van bij de Belastingdienst/Toeslagen beschikbare gegevens – het kunnen inbrengen van belangrijke feiten en omstandigheden door de toeslagaanvrager onvoldoende is geborgd. De leden van de fractie van de SP vinden het goed dat deze 'verruiming' er komt, maar merken op dat er bij de uitvoeringstoets wel wordt opgemerkt dat dit kwetsbaar is voor de uitvoering en vragen of het kabinet hierop kan ingegaan. Het kabinet merkt in dit kader op dat de

[14] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

ontvangen zienswijzen moeten worden beoordeeld door medewerkers die daartoe zijn opgeleid. Dit vraagt om capaciteit die op dit moment nog niet aanwezig is en moet worden geworven. Zonder deze extra capaciteit bestaat het risico dat de werkvoorraad toeneemt en vertraging plaatsvindt bij het beoordelen van de zienswijzen, in het bijzonder wanneer veel burgers gelijktijdig en via uiteenlopende wijzen hun zienswijzen indienen. Verder worden de werkprocessen en complexiteit groter. Wel zullen er naar verwachting minder bezwaren en beroepen en minder herzieningsverzoeken ingediend worden. Vanuit het oogpunt van de menselijke maat en de praktische rechtsbescherming acht het kabinet deze wijziging dan ook wenselijk.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af hoe proportioneel het is dat er ieder kwartaal een scan wordt gemaakt en er maandelijks gegevens vereist worden van de kinderopvangorganisatie. Het kabinet merkt op dat dit wel degelijk proportioneel is. Met dit initiatief wordt de burger verder ontlast doordat zij door de Belastingdienst worden genotificeerd en ondersteund bij het actueel houden van gegevens. Gebleken was dat het voor burgers gecompliceerd was om telkens de juiste gegevens door te geven. Met deze verplichte levering van gegevens door derden, waarbij het alleen gaat om gegevens die van belang zijn voor de uitvoering van de betreffende toeslag, worden grote verschillen tussen voorschot en definitieve toekenning en daarmee mogelijk enorme terugvorderingen en schrijnende situaties bij de burger voorkomen.

De leden van de fractie van de SP vragen hoe de Belastingdienst/Toeslagen voorkomt dat verschillende programma's gegevens koppelen en interpreteren die uiteindelijk geen relatie met elkaar hebben. De leden van de fractie van de SP vragen met welke technieken wordt gewerkt om ieder kwartaal voor meer dan 600.000 gezinnen. De leden van de fractie van de SP vragen aan het kabinet of dit beter moet en zo ja, hoe dit aangepast gaat worden. De vraagstelling wordt zo begrepen dat zij betrekking heeft op het verkrijgen en gebruiken van gegevens van derden door de Belastingdienst/Toeslagen (zoals verhuurders en kinderopvangorganisaties). Er worden gericht gegevens opgevraagd die betrekking hebben op de toeslaggerechtigde en alleen de gegevens die nodig zijn voor het juist kunnen vaststellen van het recht op (en de hoogte van) de toeslagen worden gebruikt. Die opvraag en verwerking gebeurt op een veilige wijze die in overeenstemming is met vereisten uit de AVG en BIO (baseline informatiebeveiliging overheid). De opgevraagde gegevens worden centraal geregistreerd bij de centrale administratie afdeling gegevens, maar de (technische) processen en beveiligingsmaatregelen zijn zó ingericht dat die gegevens alleen beschikbaar zijn voor toeslagen. Welke gegevens en hoe de Belastingdienst/Toeslagen de gegevens gebruikt is beschreven in het verwerkingsregister van de Belastingdienst. Dit is publiek toegankelijk.[15]

De leden van fractie van het CDA vragen hoe vaak de Belastingdienst momenteel de inkomensgegevens vergelijkt. Verder vragen zij of burgers alleen worden geattendeerd bij aanzienlijke verschillen tussen de bekende en ingevulde inkomensgegevens. Voorts vragen zij of de Belastingdienst alleen gaat attenderen bij een te laag opgegeven inkomen of ook bij een te hoog opgegeven inkomen. Jaarlijks wordt vóór het begin van het nieuwe toeslagjaar de actie Massaal Automatisch Continueren uitgevoerd. Daarbij wordt voor toeslagbetrokkenen een actueel inkomen op basis van de beschikbare inkomensgegevens geschat en aan de hand hiervan de hoogte van het voorschot in het nieuwe toeslagjaar. De bedoeling hiervan is dat de toeslagontvanger het voorschot krijgt waarop hij recht heeft en dat hoge terugvorderingen na afloop van het toeslagjaar zoveel mogelijk worden voorkomen. De Belastingdienst/Toeslagen monitort de inkomensgegevens in de fase van voorlopige toekenning. Indien hierbij wordt geconstateerd dat een inkomen volgens de informatie van de Belastingdienst hoger is dan het inkomen dat gebruikt wordt voor de berekening van het voorschot, wordt de burger daarop geattendeerd. Hierbij wordt een drempel gehanteerd, zodat bij kleine afwijkingen niet wordt geattendeerd. Bij de definitieve toekenning wordt de toeslag definitief berekend op basis van het werkelijke jaarinkomen. Continu wordt gemonitord op welke wijze deze processen verder zouden kunnen worden geoptimaliseerd.

2.1.5. Aanvullende waarborgen ter verbetering van de rechtspositie bij informatieverplichtingen

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat een veelvoorkomend probleem met de informatieverplichting van belanghebbenden was dat er te hoge eisen werden gesteld aan bewijsvoering. Deze leden geven aan dat het ontbreken van een handtekening, een dagtekening of het ontbreken van een formulier in een reeks (bijvoorbeeld slechts 11 maandelijkse facturen in plaats van 12) al voldoende was om bewijs te weigeren. Zij vragen in hoeverre kan worden gezorgd dat bewijs afdoende is als de juiste informatie redelijkerwijs naar boven is gekomen. De Belastingdienst/Toeslagen heeft in het verleden in bepaalde gevallen inderdaad te hoge eisen gesteld aan de bewijsvoering van ouders. Dat betreur ik. Als belanghebbenden aannemelijk kunnen maken dat zij aan de verplichtingen hebben voldaan, dan is dit afdoende bewijs. De lijn van voorheen was mede het gevolg van een te strikte uitleg en toepassing van de wet. Deze lijn wordt niet meer gehanteerd. Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel, de plicht tot een belangenafweging, het evenredigheidsbeginsel en de wens voor meer maatwerk en menselijke maat, wordt inmiddels met zorgvuldigheid omgegaan met het opvragen van gegevens bij belanghebbenden en met de eisen aan de bewijslast die belanghebbenden aanleveren.

[15] https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/verw_persoonsgegevens_belastingdienst_al5303z9fd.pdf

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering een inschatting kan geven in hoeveel gevallen, of welk aandeel van de gevallen, de Belastingdienst naar verwachting zal kiezen voor een langere aanmaningstermijn. De voorgestelde aanmaningstermijn van minimaal twee weken betreft een minimale termijn waardoor de Belastingdienst/Toeslagen maatwerk kan treffen. Indien de omstandigheden daartoe noodzaken, kan een langere aanmaningstermijn gehanteerd worden. Hoe vaak de Belastingdienst/Toeslagen een langere termijn zal hanteren, is niet bij voorbaat te zeggen omdat het te veel afhangt van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat de communicatie in begrijpelijk Nederlands wordt opgeschreven en of het speciale schrijfteam dat wordt ingezet bij de hersteloperatie toeslagen ook van toegevoegde waarde is voor de bredere communicatie van de Belastingdienst. Voorts vragen deze leden wat de regering wil doen om ervoor te zorgen dat burgers hier meer bekend raken met het beleid zodat schrijnende situaties kunnen worden voorkomen. Het is belangrijk dat het beleid begrijpelijk is en eenvoudig uit te leggen is aan burgers. Communicatie en voorlichting vanuit de Belastingdienst/Toeslagen, is hierbij essentieel. Burgers worden door middel van diverse communicatiemiddelen over beleid geïnformeerd, bijvoorbeeld per brief. Daarnaast kan de burger ook via de BelastingTelefoon of bij de balie van een Belastingkantoor terecht, waardoor het mogelijk is om door te vragen als er onduidelijkheid is. De komende periode wordt hier bij de opleiding van medewerkers specifiek aandacht aan besteed. Hierbij zal tevens aandacht zijn voor de communicatie in begrijpelijk Nederlands. Het speciale schrijfteam kan worden ingezet voor de bredere communicatie van de Belastingdienst, maar vooralsnog wordt gekozen om deze expertise in te zetten bij de hersteloperatie en Belastingdienst/Toeslagen. In het kader van het programma vernieuwing dienstverlening is de ambitie benoemt om in 2021 de communicatie over toeslagen steeds begrijpelijker te maken. Daarbij zal het invullen, reageren en contact zoeken met Toeslagen makkelijker worden gemaakt. Als iemand er niet uitkomt, moet direct duidelijk zijn wat daaraan kan worden gedaan. Ook zullen beslissingen goed en begrijpelijk worden gemotiveerd wanneer deze afwijken van gegevens die huishoudens hebben aangeleverd. Daarnaast zal zoveel mogelijk vooraf contact worden gezocht, waarbij ook uitleg kan worden gegeven over mogelijkheden die huishoudens hebben om actie te ondernemen. Tevens worden maatschappelijke en commerciële intermediairs geïnformeerd die burgers ook kunnen informeren over bestaand beleid.

De leden van de fractie van D66 vragen of "een redelijkerwijs te vergen inspanning" en het "tijdig en volledig informeren van de burger" ook betekent dat de communicatie van de overheid goed te begrijpen en leesbaar moet zijn. Het kabinet

hecht eraan dat de Belastingdienst/Toeslagen op een duidelijke en begrijpelijke wijze communiceert met burgers. Het kan in de praktijk natuurlijk voorkomen dat ondanks dat de Belastingdienst/Toeslagen de burger tijdig en volledig informeert en een redelijkerwijs te vergen inspanning verricht een burger in sommige gevallen niet begrijpt wat van hem wordt verwacht. Er zijn in het proces meerdere stappen ingebouwd waarbij de Belastingdienst/Toeslagen contact zoekt met de burger en waarbij de burger contact kan opnemen met de Belastingdienst/Toeslagen. Als de burger daarbij aangeeft dat niet duidelijk is wat van hem wordt verwacht, kan, naast de verduidelijking, maatwerk worden aangeboden, zoals het verlenen van een langere termijn voor het aanleveren van de gevraagde gegevens. Bij de schriftelijke communicatie aan de burger houdt de Belastingdienst/Toeslagen rekening met een eenvoudige schrijfstijl. Zo worden korte zinnen gebruikt met zo min mogelijk juridische termen. De Belastingdienst/Toeslagen heeft hiervoor eigen, gespecialiseerde communicatiemedewerkers in dienst. Daarnaast maakt de Belastingdienst/Toeslagen bij de hersteloperatie aanvullend gebruik van de ondersteuning van de Stichting Lezen en Schrijven om extra aandacht aan laaggeletterdheid te besteden om voor zoveel mogelijk mensen begrijpelijk te communiceren.

De leden van de fractie van D66 vragen wat nu concreet verandert door de aanvullende waarborgen ter verbetering van de rechtspositie bij informatieverplichtingen. Ten eerste bedraagt de minimale aanmaningstermijn in het voorstel twee weken. Momenteel is er geen wettelijke minimumtermijn. Ten tweede is de Belastingdienst/Toeslagen op grond van het voorstel verplicht de belanghebbende bij de aanmaning te wijzen op de mogelijke gevolgen van het niet voldoen aan de informatieverplichting. Momenteel is dat niet wettelijk verplicht. Ten derde moet de Belastingdienst/Toeslagen op grond van het voorstel de belanghebbende in bepaalde gevallen de gelegenheid bieden om zijn zienswijze naar voren te brengen waar dit momenteel wettelijk nog niet hoeft. Ten vierde wordt een aanvullende waarborg ingebouwd na het eerste verzoek om gegevens en vóór de aanmaning door middel een inspanningsverplichting voor de Belastingdienst/Toeslagen om de persoon die niet heeft voldaan aan het eerste verzoek in de gelegenheid te stellen alsnog de gevraagde gegevens en inlichtingen binnen een redelijke termijn te verstrekken. Deze aanvullende waarborg is verplicht ingeval de Belastingdienst/Toeslagen wegens het niet verstrekken van de gevraagde gegevens en inlichtingen voornemens is om een tegemoetkoming of voorschot op nihil vast te stellen of een voorschot te herzien waarbij uitsluitend de uitbetaalde termijnen gedurende het berekeningsjaar van dat herziene voorschot niet wijzigen.

De leden van de fractie van D66 lezen dat een beschikking die wordt vastgesteld na het niet nakomen van informatieverplichtingen bepaalde doelen kan dienen. Deze

leden vragen welke doelen dit zijn, naast het terugvorderen van toeslagen. Het kabinet interpreteert de vraag dat het niet nakomen van een informatieverplichting kan leiden tot een beschikking. Dit is correct. Als de burger de informatieverplichtingen, ook na het rappelleren en aanmanen, niet nakomt, heeft de Belastingdienst/Toeslagen de bevoegdheid de hoogte van de tegemoetkoming of het voorschot ambtshalve te bepalen of het voorschot te herzien.

De leden van de fractie van D66 vragen wat een redelijkerwijs te vergen inspanning omvat bij het kunnen opleggen van een verzuimboete. De Belastingdienst/Toeslagen mag een verzuimboete alleen opleggen indien een redelijkerwijs te vergen inspanning heeft plaatsgevonden om de burger die niet heeft voldaan aan zijn eerste verzoek om informatie in de gelegenheid te stellen alsnog de gevraagde gegevens en inlichtingen binnen een redelijke termijn te verstrekken voordat die burger wordt aangemaand. De Belastingdienst/Toeslagen heeft de bewijslast om aannemelijk te maken dat aan een redelijkerwijs te vergen inspanning is voldaan. Dit kan bijvoorbeeld door vast te leggen wanneer en op welke manier (schriftelijk of telefonisch) de Belastingdienst/Toeslagen de persoon nogmaals heeft verzocht om informatie en gegevens aan te leveren.

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet een aanmaningstermijn van minimaal twee weken een reële termijn vindt en of hier sprake is van een menselijke maat. Voorts vragen zij of het kabinet enig idee heeft hoeveel stress een informatie-uitvraag op kan leveren en hoe mensen in de tijd praktisch in de knoop kunnen komen met een twee weken termijn. Deze leden vragen of het kabinet bereid is een termijn van minimaal zes weken te hanteren als het gaat om een verzoek tot het verstrekken van informatie door een aanvrager van een toeslag. Tot slot vragen deze leden of het kabinet erkent dat het vragen om maatwerk in de termijn altijd zal moeten komen van degene die de aanmaning ontvangt. De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet bereid is een periode van minimaal vier weken in de wet op te nemen voor het verstrekken van gegevens en inlichtingen. Het kabinet is eveneens van oordeel dat een menselijke maat gehanteerd moet worden bij de termijnen van een informatie-uitvraag. Aan een totale termijn van minimaal zes weken, waar de leden van de fractie van de SP om verzoeken, zal op grond van het voorstel in de praktijk dan ook bijna altijd worden voldaan en daarmee ook aan de termijn van vier weken waar de leden van de fractie van het CDA om verzoeken. Op verzoek van het lid Omtzigt (CDA) en het lid Leijten (SP) heb ik onderzoek gedaan naar de huidige reactie- en rappeltermijnen bij Toeslagen. De bevindingen van dit onderzoek en voorgestelde aangepaste reactietermijnen zijn op 13 oktober jl. met uw Kamer gedeeld als onderdeel van de begeleidende brief[16] voor het AO Herstel Toeslagen van 15 oktober jl. In die brief stel ik voor om de reactie- en rappeltermijn te verlengen

[16] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/13/kamerbrief-stand-van-zaken-herstel-kinderopvangtoeslag

naar standaard drie weken. Dat betekent dat als een burger wordt gevraagd om aanvullende informatie er eerst een brief met een initiële reactietermijn wordt uitgestuurd. Zodra de brief op de deurmat valt, krijgt de burger een reactietermijn van ten minste drie weken. Na deze termijn krijgt de burger ofwel eerst nog een tweede termijn (zie verderop) ofwel een aanmaningsbrief met wederom een reactietermijn van ten minste drie weken. De termijnen van drie weken die aan burgers worden afgegeven, zijn in de praktijk ruimer doordat interne processen ruimer zijn ingesteld. Dat komt omdat een extra verwerkingstermijn in het proces is ingebouwd voor het uitsturen van de brief, het ontvangen van de reactie én een extra marge voor de burger om te reageren. Om maatwerk te kunnen blijven bieden zal het voor behandelaars voor zowel individuele als massale kantoorbrieven mogelijk blijven om, in het voordeel van de burger, af te wijken van deze reactietermijnen wanneer de situatie daarom vraagt. Op grond van het hiervoor beschreven voorstel zal de Belastingdienst/Toeslagen dus gebruik gaan maken van de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid om een aanmaningstermijn van meer dan twee weken te hanteren. De hiervoor aangehaalde tweede (redelijke) termijn (de termijn ná afloop van de eerste termijn, maar vóór de start van de aanmaningstermijn) maakt onderdeel uit van de inspanningsverplichting die de Belastingdienst/Toeslagen heeft indien een burger geen gegevens of inlichtingen verstrekt binnen de eerste termijn en de Belastingdienst/Toeslagen het voornemen heeft om de hoogte van de tegemoetkoming of een voorschot ambtshalve vast te stellen op nihil of het voornemen heeft tot een herziening van een voorschot waarbij uitsluitend de uitbetaalde termijnen gedurende het berekeningsjaar van dat herziene voorschot niet wijzigen. Indien de burger de gevraagde gegevens en inlichtingen (dan alsnog) niet op tijd heeft verstrekt, wordt de burger aangemaand de gegevens en inlichtingen te verstrekken binnen een daarbij te stellen termijn van minimaal twee weken, die op grond van het hiervoor beschreven voorstel minimaal drie weken zal bedragen. Het kabinet hecht eraan dat de periode voor het verstrekken van gegevens en inlichtingen niet nog verder wordt opgerekt, mede vanuit het belang van de burger, omdat dit tot gevolg kan hebben dat de burger gedurende een te lange periode te hoge toeslagen ontvangt die hij daarna moet terugbetalen.

De leden van de fractie van de SP vragen of geregeld is dat in de toekomst het niet meer kan voorkomen dat veel informatie verkeerd terecht komt. De Belastingdienst/Toeslagen streeft ernaar om onder meer de informatiehuishouding verder te verbeteren. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat informatie die de burger opstuurt op de goede plaats terecht komt.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de rechten zijn van de toeslaggerechtigde in het geval van een te lange bezwaarbehandeling van de Belastingdienst/Toeslagen. De toeslaggerechtigde kan de Belastingdienst/Toeslagen

in dat geval in gebreke stellen.[17] Hiervoor kan de toeslaggerechtigde onder andere gebruikmaken van een formulier dat te vinden is op de website van de Rijksoverheid. Indien de Belastingdienst/Toeslagen vervolgens niet binnen twee weken op het bezwaar beslist, kan de toeslaggerechtigde in beginsel aanspraak maken op een dwangsom die door de Belastingdienst/Toeslagen verschuldigd is. Ook kan de toeslaggerechtigde beroep instellen bij de bestuursrechter tegen het niet tijdig nemen van een besluit op het bezwaarschrift.

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke wijze burgers nu hun dossier bij de Belastingdienst kunnen inzien. Een ouder kan een verzoek doen om inzage in zijn/haar dossier. Vervolgens wordt de ouder gekoppeld aan een persoonlijk zaakbehandelaar. Zij gaan samen in gesprek over waar de ouder het meest mee geholpen is.

2.1.6. Aanvullende waarborg bij verzuimboete wegens niet nakomen informatieverplichting

De leden van de fractie van D66 vragen naar de budgettaire impact wanneer de eis om een eigen bijdrage te betalen wordt afgeschaft. Het Centraal Planbureau heeft bij de doorrekening van de plannen van D66 rond de sociale zekerheid en het belastingstelsel ook het voorstel meegenomen om de kinderopvang gratis te maken. In deze doorrekening komt het budgettaire beslag van gratis kinderopvang uit op € 3,2 mld.

De leden van de fractie van de SP geven aan dat het een schandvlek is voor de rechtstaat dat de Belastingdienst/Toeslagen mensen via de kwalificatie 'opzet/grove schuld' (O/GS) tot fraudeur hebben gemaakt en vragen of het kabinet dit erkent. Zij vragen waarom is meegegaan in de gedachte van de Adviescommissie uitvoering toeslagen dat bij de kwalificatie O/GS de normale rechtsbescherming zou zijn geboden aan mensen. Ook vragen zij wat de analyse is hoe dit heeft kunnen gebeuren en waarom hiervoor nog geen excuus is gemaakt. Er is in de uitvoering van toeslagen veel fout gegaan en dat had niet mogen gebeuren. Het kabinet heeft hiervoor excuses aangeboden en maatregelen getroffen om de gemaakte fouten te herstellen. De Adviescommissie uitvoering toeslagen heeft een analyse gegeven hoe het zo ver heeft kunnen komen. Het kabinet heeft wetgeving gemaakt om een compensatie of een tegemoetkoming te geven aan ouders die door het handelen van de Belastingdienst/Toeslagen zijn getroffen. Voor de ouders die in het verleden ten onrechte een O/GS-kwalificatie hebben gekregen, waardoor toegang tot een persoonlijke betalingsregeling voor kinderopvangtoeslagschulden werd geweigerd, is de O/GS-tegemoetkomingsregeling opgenomen in de wet.

[17] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bezwaar-en-beroep/documenten/formulieren/2008/11/11/formulier-ingebrekestelling

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet erkent dat het opleggen van O/GS om te voorkomen dat er gekozen moest worden voor het opleggen van een bewerkelijke verzuimboete een mate van vooringenomenheid tot gevolg heeft gehad. Zij vragen of het kabinet haar antwoord kan toelichten.
Volledigheidshalve merkt het kabinet op dat voor het opleggen van een verzuimboete de aanwezigheid van O/GS geen voorwaarde is. Dit is wel het geval voor het kunnen opleggen van de zwaardere vergrijpboete. In het verleden is het O/GS-criterium ook gehanteerd bij het weigeren van de toegang tot een persoonlijke betalingsregeling. De Adviescommissie uitvoering toeslagen heeft het begrip institutionele vooringenomenheid geïntroduceerd om aan te geven dat de Belastingdienst/Toeslagen bij de behandeling van ouders in de CAF-11 zaak (of vergelijkbare zaken) vanaf het begin uitging van fraude, zonder of te beperkt zich te baseren op een beoordeling van het persoonlijk handelen van ouders.
Bij de kwalificatie van O/GS is hiervan geen sprake van geweest. Bij de kwalificatie van O/GS staat een beoordeling van het persoonlijk handelen voorop. Wel heeft het kabinet bij de kabinetsreactie op het advies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen aangegeven dat het O/GS-criterium bij het weigeren van een persoonlijke betalingsregeling van kinderopvangtoeslagschulden disproportionele gevolgen heeft gehad. Om die reden is het naar de opvatting van het kabinet dan ook terecht dat in de parlementaire behandeling de O/GS-tegemoetkoming tot stand is gekomen ten behoeve van die gevallen waar er met de kennis van nu een onterechte O/GS-kwalificatie is gegeven.

De leden van de fractie van de SP vragen het kabinet of de belanghebbende kan weten waarom een verzuimboete is opgelegd en hoe de rechtsbescherming bij het opleggen van een verzuimboete is geregeld. Voorts vragen deze leden of belanghebbende krijgt te weten wat hij fout of niet heeft aangeleverd, of het kabinet zorg kan dragen dat eenieder weet dat bezwaar en beroep openstaat tegen een opgelegde verzuimboete en of belanghebbende de mogelijkheid krijgt om te stukken in te zien die ten grondslag liggen aan de verzuimboete. Het kabinet merkt op dat in het wetsvoorstel aanvullende waarborgen zijn opgenomen om de (praktische) rechtsbescherming van burgers te versterken en een betere balans aan te brengen in de informatieverplichting. Deze maatregel is in eerste instantie gericht op het voorkomen van verzuimboetes, door (nogmaals) duidelijk te maken wat er van hen wordt gevraagd en hen nogmaals in de gelegenheid te stellen om aan het informatieverzoek te voldoen. Als er wordt overgegaan tot het opleggen van een verzuimboete, dan staat daartegen bezwaar en beroep open. De Belastingdienst toeslagen is verplicht te stellen en te bewijzen dat er sprake is van verzuim. In de boetebeschikking staat aangegeven voor welk verzuim de boete wordt opgelegd, welke maatregel is overtreden en wat de plaats en het tijdstip is waarop de overtreding plaats vond. In de boetebeschikking wordt tevens aangegeven dat er bezwaar en beroep openstaat tegen de beschikking en binnen

welke termijn dit moet gebeuren. In de bezwaarfase heeft belanghebbende het recht om gehoord te worden, hierbij bestaat tevens het recht om inzage te krijgen in de op de zaak betrekking hebbende stukken.

2.1.7. Verplichting tot informatieverstrekking voor derden

De leden van de fractie van de PvdA vragen wat spontane informatieverstrekking door een derde aan de Belastingdienst in de praktijk inhoudt en of dit kan gebeuren zonder medeweten van de belanghebbende. Voorts vragen deze leden hoe dit de rechts- en bewijspositie van belanghebbenden versterkt en hoe daarbij wordt voorkomen dat belanghebbenden speelbal worden van iets waar zij geen invloed op hebben. In het wetsvoorstel wordt een wettelijke grondslag voorgesteld op basis waarvan het mogelijk wordt om spontane informatieverstrekking door een derde aan de Belastingdienst/Toeslagen te bewerkstelligen. Via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) wordt deze spontane informatieverstrekking nader uitgewerkt. Anders dan bij de informatieverplichting die Belastingdienst/Toeslagen kan opleggen aan een derde door middel van een verzoek, gaat het bij de spontane informatieverstrekking om een periodieke levering van informatie door een derde aan de Belastingdienst/Toeslagen. Hiervoor is geen verzoek meer benodigd van de Belastingdienst/Toeslagen. Bij de spontane informatieverstrekking kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kinderopvangcentra en gastouderbureaus die op maandelijkse basis de afgenomen uren kinderopvang delen met de Belastingdienst/Toeslagen. Omdat dit ziet op een gegevensverstrekking tussen de Belastingdienst/Toeslagen en een derde, zal de belanghebbende niet van elke gegevensverstrekking op de hoogte worden gesteld. Wel betreft dit gegevens waarover de belanghebbende zelf beschikt of gegevens die de belanghebbende ontvangt van de betreffende kinderopvangcentra of gastouderbureaus. De belanghebbende heeft in die zin dus geen achterstand qua informatie. Met de gegevens over het gebruik van de kinderopvang van het lopende berekeningsjaar kan de Belastingdienst/Toeslagen vaker en eerder ouders ondersteunen in het tijdig doorgeven van wijzigingen. Als er afwijkingen worden geconstateerd tussen de geleverde gegevens en de gegevens bekend bij Belastingdienst/Toeslagen (in de toeslagaanvraag) kan de Belastingdienst/Toeslag op basis van deze informatie de ouder hierover informeren door middel van een notificatie. De ouder kan vervolgens de gegevens controleren en waar nodig de aanvraag aanpassen. De voorgestelde regeling beoogt een mogelijkheid om effectiever en tijdiger de aanvragen van belanghebbende te kunnen beoordelen, alsmede een verlichting van de administratieve last voor de burger te bewerkstelligen. Door spontane en periodieke uitwisseling van informatie worden ouders ondersteund bij het sneller doorgeven van wijzigingen in het voorschot. Dit kan zich voordoen als er bijvoorbeeld een wijziging is opgetreden in het aantal uren kinderopvang dat wordt afgenomen, waardoor het voorschot hoger of lager wordt. Het voorschot wordt hiermee dus meer actueel gehouden, waarmee

hoge terugvorderingen achteraf kunnen worden voorkomen. Hiermee wordt naar het oordeel van het kabinet de beoogde maatwerk en de dienstverlening verbeterd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe geborgd gaat worden dat de uitgebreidere grondslag voor informatieopvraging de lasten van de burger verlicht. Zoals ook in het algemeen deel van de memorie van toelichting is opgemerkt, is één van de doelstellingen van de uitbreiding van de grondslag om informatie op te kunnen vragen bij derden om de burger administratief te ontlasten.[18] Echter, de verplichting voor een belanghebbende, een partner of een medebewoner om desgevraagd de van belang zijnde gegevens en inlichtingen te verstrekken blijft onverminderd van kracht. Het voorstel beoogt geen rangorde aan te brengen in de volgorde waarin de twee afzonderlijke verplichtingen worden toegepast. Het is hierbij aan de Belastingdienst/Toeslagen welke verplichting wordt ingeroepen. Hierbij zal een belangenafweging worden gemaakt, waarbij wordt meegewogen wat de lasten zouden zijn voor de verschillende partijen. Het betreffen bijvoorbeeld in de regel gegevens die de derde als onderdeel van zijn administratie spoedig raadpleegbaar dient te hebben.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet bereid is om de Kamer periodiek te informeren over (doelmatigheid van) de uitvoering van de verplichting voor kinderopvangorganisaties om maandelijks gegevens te delen met de Belastingdienst/Toeslagen. Zij vragen verder hoe wordt geborgd dat de Belastingdienst/Toeslagen alleen informatie opvraagt die relevant is voor de vaststelling van toeslagen en dat dit past in privacywetgeving. Ook vragen zij wat genoemde verplichting betekent voor de gecumuleerde lastendruk van administratieplichtigen, verhuurders en het bedrijfsleven. Gelet op het belang dat het kabinet hecht aan realisatie van de doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel zal na inwerkingtreding van de wet een evaluatie plaatsvinden. Op grond van artikel 48 van de Awir vindt elke vijf jaar evaluatie van de Awir plaats. De laatste evaluatie heeft in 2017 plaatsgevonden, zodat de Awir in 2022 weer zal worden geëvalueerd. De evaluatie van deze wet zal daarom worden meegenomen worden in de vijfjaarlijkse evaluatie van de Awir. Wel merkt het kabinet op dat bij de evaluatie in 2022 veel van de maatregelen van onderhavig wetsvoorstel pas één jaar in werking zijn. Hierdoor kan voor sommige maatregelen een evaluatie te vroeg komen omdat meer tijd benodigd is om de werking en de effecten te kunnen beoordelen. Wanneer de Belastingdienst/Toeslagen gegevens opvraagt, gebeurt dit conform de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG[19]). Daarnaast is er extra aandacht voor de in de AVG neergelegde verplichting van dataminimalisatie. Dat betekent dat alleen die gegevens worden opgevraagd en verwerkt die strikt

[18] Kamerstukken II 2020/2021, 35574, nr. 3, p. 16.
[19] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de toeslagen. De verplichting betekent inderdaad een verhoging van de (administratieve) lasten voor de betreffende derden. Het gaat hierbij evenwel vrijwel altijd om gegevens die reeds voorhanden zijn in de administratie en dus direct kunnen worden verstrekt. De verplichting leidt er praktisch gezien dus niet toe dat de derde nieuwe gegevens moet gaan administreren en overleggen. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting aangegeven bedragen de door de verplichting opgeroepen lasten naar schatting jaarlijks gemiddeld € 280.000.[20] In het licht van de belangrijke doelstellingen om (hoge) terugvorderingen te voorkomen en de burger te ontlasten – waarmee ook recht wordt gedaan aan het doenvermogen van de burger – is dit bedrag naar het oordeel van het kabinet, ook gecumuleerd bezien, alleszins acceptabel.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe vaak de Belastingdienst naar verwachting informatie zal opvragen bij administratieplichtigen, zoals kinderopvangcentra en gastouderbureaus, en verhuurders. Daarnaast vragen deze leden hoe wordt gecontroleerd dat deze informatie betrouwbaar is. Tot slot vragen zij hoe vaak wordt verwacht dat informatie spontaan door een derde wordt gedeeld met de Belastingdienst/Toeslagen. Voor de uitvoering van de verschillende toeslagen wordt reeds op grote schaal informatie geleverd door relevante derde partijen. In de uitvoeringstoets is dan ook aangegeven dat zoveel mogelijk aansluiting zal worden gezocht bij de bestaande praktijk. Omdat de Belastingdienst/Toeslagen op basis van een proportionaliteitsafweging gegevens en inlichtingen bij een ander dan de toeslaggerechtigde/belanghebbende, de partner of de medebewoner zal opvragen, zal dit naar verwachting niet leiden tot grootschalige (extra) uitvraag van informatie. Het uitgangspunt van opvraag van informatie bij administratieplichtigen zoals een verhuurder, kinderopvanginstelling of gastouderbureau, is dat deze informatie wordt gebruikt als contra-informatie ten aanzien van de door de burger geleverde informatie en betrouwbaar is. Spontane informatielevering door derden vindt ook nu al plaats. De verwachting is daarom dat het in eerste instantie binnen het bestaande proces kan worden opgevangen. Totdat nadere beleids- of uitvoeringsregels worden opgesteld, is de impact echter niet met zekerheid in te schatten. Voor deze beleids- of uitvoeringsregels is een afzonderlijke uitvoeringstoets noodzakelijk.

De leden van de fractie van D66 vragen tevens hoe wordt voorkomen dat oneigenlijke informatie wordt opgevraagd of gedeeld. De Belastingdienst/Toeslagen handelt conform het in de AVG neergelegde beginsel van dataminimalisatie. Dat betekent dat niet meer persoonsgegevens worden opgevraagd en verwerkt dan strikt noodzakelijk voor de uitvoering van de toeslagen. Op die manier wordt voorkomen dat oneigenlijke informatie wordt opgevraagd of gedeeld.

[20] Kamerstukken II 2020/2021, 35574, nr. 3, p. 14.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom geheimhouding nodig is als het doel van de informatieverplichting is om vereenvoudiging voor de burger te bewerkstelligen. Geheimhouding kan juist bijdragen aan een vereenvoudiging. Een derde moet er namelijk niet van worden weerhouden om informatie te delen met de Belastingdienst uit angst dat de gegevens dan op een andere manier worden gebruikt dan waarvoor deze gegevenslevering bedoeld is.

De leden van de fractie van de SP vragen wat de rechtvaardiging is om derden te verplichten tot het aanleveren van informatie van hun afnemers, of dit noodzakelijk is voor fraude-opsporing of dat dit is bedoeld om fouten in de aanvraag te voorkomen. Voorts vragen ze of het kabinet de mening deelt dat met deze maatregel sprake is van een surveillancemaatregel en of het kabinet nader in wil gaan op de proportionaliteitsdiscussie van de grondrechten en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Voorts vragen deze leden of het bedrijfsleven het recht moet krijgen om de medewerking aan de voorgestelde maatregel op grond van een schending van de grondrechten en het EVRM zouden moeten krijgen, wat een burger moet doen als hij zijn kinderopvangorganisatie de opdracht wil geven om niet mee te werken aan de informatieverplichting en hoe een organisatie er vervolgens mee om zou moeten gaan als belanghebbende aangeeft dat de gegevens niet gedeeld mogen worden. Voorts vragen deze leden of het kabinet beoogt dat de derden belanghebbende op de hoogte stelt van het leveren van informatie en of een onrechtmatige levering van gegevens door een derde kan leiden tot een boete onder de AVG voor deze derde.

Persoonsgegevens worden onder meer als een onderdeel van de persoonlijke levenssfeer in de Grondwet en als onderdeel van het privéleven in het EVRM beschermd.[21] Voorts is op de verwerking van persoonsgegevens de AVG van toepassing en zal worden ingegaan op de specifieke waarborgen uit de AVG. De AVG werkt als verordening rechtstreeks in de Nederlandse rechtsorde en voorziet grotendeels in de wetgevingsopdracht van de Grondwet. Ten aanzien van het EVRM is relevant dat de verwerking van de gegevens en inlichtingen in het kader van de informatieverplichtingen onder de reikwijdte van het privéleven valt en dat er sprake is van een inmenging in het privéleven van een betrokkene door de Belastingdienst/Toeslagen. Wanneer een dergelijke inmenging aan de orde is, is

[21] Onder een persoonsgegeven wordt op hoofdlijnen verstaan: alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijk persoon. Als identificeerbaar wordt volgens de AVG beschouwd een natuurlijk persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die persoon. Met verwerking wordt, kort gezegd, bedoeld: een bewerking of geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens (waaronder het verstrekken, verzamelen en vastleggen van gegevens).

allereerst vereist dat deze bij de wet is voorzien. Dit houdt in dat sprake is van een wettelijke basis (in het nationale recht) en dat deze strookt met de principes van de rechtstaat. Aan de wettelijke basis worden kwaliteitseisen gesteld. Zo moet deze voldoende toegankelijk zijn voor een betrokkene. Voorts dient de wettelijke basis voldoende voorzienbaar te zijn. Dit laatste houdt onder meer in dat de wettelijke basis voldoende precies is opdat een betrokkene kan voorzien wat de consequenties van de wettelijke basis in zijn specifieke geval zullen zijn. De wettelijke basis dient verder afdoende waarborgen te bevatten teneinde willekeur en misbruik te vermijden. De informatieverplichting voor derden wordt bij wet geregeld. In deze wet wordt geregeld aan wie de informatieverplichting wordt opgelegd en dat de informatieverplichting enkel van toepassing is voor informatie die relevant is voor de uitvoering van de Awir, de daarop rustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling. Het kabinet is daarmee van mening dat aan de kwaliteitsvereisten is voldaan.

Verder is vereist dat een inmenging in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van – in dit geval – het economisch welzijn van het land. Een inmenging is noodzakelijk wanneer sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte daartoe. Dit gaat op voor de genoemde renseigneringsstroom. De persoonsgegevens in de informatieverplichting zijn in beginsel (specifiek) noodzakelijk voor de Belastingdienst/Toeslagen ten behoeve van een correcte vaststelling van het (potentiele) recht op en hoogte van een tegemoetkoming.

De voorgestelde wijziging van de informatieverplichting van derden betreft geen geheel nieuwe bevoegdheid voor de Belastingdienst/Toeslagen. Onder de huidige bepaling bestaat reeds de mogelijkheid om bij AMvB een verplichting op te leggen aan de in wet genoemde derden om informatie kosteloos aan te leveren aan de Belastingdienst/Toeslagen waarvan de kennisneming van belang kan zijn voor de uitvoering van de Awir.[22] De voorgestelde regeling betreft een verbreding van de reeds bestaande informatieverplichting, omdat de huidige wettelijke mogelijkheden om informatie bij derden op te vragen te beperkt zijn om tijdig en accuraat de aanspraak op en de hoogte van een tegemoetkoming te kunnen bepalen, met alle vooral voor de belanghebbende mogelijk nadelige gevolgen van dien (bijvoorbeeld hoge terugvorderingen). De aanspraak op en de hoogte van een tegemoetkoming kan sneller en accurater worden vastgesteld, als ook derden, waaronder administratieplichtigen en verhuurders, om informatie kunnen worden gevraagd. Dit is in het voordeel van de belanghebbende. Het voordeel voor de belanghebbende is bovendien dat hij door de Belastingdienst/Toeslagen kan worden ontzien bij het verkrijgen van de benodigde informatie. Dat doet ook recht aan de menselijke maat en het doenvermogen van de burger, die immers mogelijk niet altijd goed kan doorgronden welke informatie de Belastingdienst/Toeslagen precies

[22] Artikel 38, eerste lid, Awir.

van hem wordt verlangd. Dat alles maakt naar het oordeel van het kabinet dat de voorgestelde maatregel proportioneel is. Het kabinet wil dan ook benadrukken dat ten behoeve van het voorkomen van (onevenredige) nadelige gevolgen voor de belanghebbende in de vorm van hoge terugvordering het echt noodzakelijk is dat tijdig de correcte en relevante gegevens met betrekking tot de toeslagen beschikbaar zijn voor de Belastingdienst/Toeslagen. Het kabinet is van mening dat derden, die reeds over deze gegevens dienen te beschikkingen wegens hun wettelijke verplichtingen inzake het voeren van een volledige en juiste administratie, hiervoor de meest geschikte partij zijn. De benodigde gegevens zullen namelijk in de regel behoren tot die administratie, waardoor die gegevens spoedig raadpleegbaar en verstrekbaar zijn. Alternatieven waarin vaker en meer dan nu het geval is informatie bij de belanghebbende zou worden opgevraagd voldoen volgens het kabinet onvoldoende aan het zogenoemde vereiste van subsidiariteit. Daardoor is de voorgestelde maatregel het meest geschikte alternatief. Het kabinet is het gelet op het bovenstaande dus ook niet mee eens dat er sprake is van een surveillancemaatregel.

Voor een derde, die op grond van het voorstel de wettelijke verplichting heeft om informatie met een zogenoemd toeslagenbelang te verstrekken aan de Belastingdienst/Toeslagen, is het niet mogelijk om te weigeren mee te werken aan deze verplichting. Om deze verplichting te handhaven zullen tevens een verzuim- en vergrijpboete gaan gelden. Er wordt gekozen om een verplichting op te leggen omdat het kabinet wil voorkomen dat belanghebbende afhankelijk is van de welwillendheid van de derde in de informatievoorziening voor de Belastingdienst/Toeslagen. Als belanghebbende aangeeft niet te willen dat deze derde informatie deelt, blijft de verplichting om informatie aan te leveren onverminderd van toepassing. Het wetsvoorstel voorziet niet in een verplichting voor de derde die informatie moet aanleveren om melding te maken van deze gegevenslevering bij de belanghebbende.

Een derde die gegevens levert op basis van een wettelijke grondslag, mag vertrouwen op de rechtmatigheid van deze grondslag. Het ligt niet voor de hand dat deze verstrekking van gegevens derhalve wordt aangemerkt als onrechtmatig en dat hiervoor een boete op grond van de AVG wordt opgelegd. De bevoegdheid om boetes op te leggen op grond van de AVG is echter voorbehouden aan de AP.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom eerdere Kamervragen van de leden Kwint en Leijten naar de proportionaliteit van het maandelijks delen van kinderopvanggegevens met de Belastigndienst/Toeslagen na twee maanden nog niet zijn beantwoord. Deze leden vragen het kabinet inzicht te geven in het functioneren van het proces rond informatieverstrekking rond derden en de derden-onderzoeken die door de Belastingdienst worden uitgevoerd. Voorts vragen zij

hoeveel onderzoeken het op jaarbasis betreft, hoeveel klachten er hierover bij de dienst respectievelijk de functionaris voor de gegevensbescherming zijn ingediend, wat de resultaten zijn van reviews en formele audits rond de administratieve organisatie en controle van dit proces en of het aannemelijk is dat het uitbouwen en benutten van die administratieve processen voor een veel breder bereik aansluit op de capaciteit van de Belastingdienst/Toeslagen. De antwoorden op de vragen van de leden Kwint en Leijten zijn op 14 oktober 2020 verzonden aan uw Kamer.[23] De betreffende voorgestelde wettelijke maatregel wordt pas per 1 januari 2021 ingevoerd en dat genoemd proces momenteel nog nader uitgewerkt en neergezet moet worden. Bovendien zal gekeken moeten worden of het proces na de inwerkintreding mogelijk ook nog aanpassingen behoeft in de praktijk. Ik zal uw Kamer hierover op een later moment informeren. Het aantal derden-onderzoeken en klachten hierover wordt niet als zodanig bijgehouden. Zodoende kunnen daar geen aantallen over worden vermeld. Reviews en formele audits op het proces zijn op dit moment nog niet mogelijk omdat de voorgestelde maatregel pas per 1 januari 2021 wordt ingevoerd. Het is een keuze hoe de bevoegdheid voor het benutten van die administratieve processen effectief ingezet wordt binnen de beschikbare capaciteit van de Belastingdienst/Toeslagen. Inzet van deze administratieve processen is ter vervanging van de administratieve lasten die anders bij de burger zouden liggen. Door een centrale informatieverstrekking kunnen capaciteiten efficiënter ingezet worden.

2.1.8. Een uitgebreidere motivering in een boeterapport en het geven van een zienswijze bij oplegging vergrijpboete

Voorts vragen deze leden te bevestigen dat bij een boeterapport duidelijk wordt gewezen op de verschillende mogelijkheden die er zijn tot het inwinnen van rechtsbijstand en hoe hieraan invulling zal worden gegeven. Vooralsnog wordt in het boeterapport niet gewezen op de verschillende mogelijkheden die er zijn tot het inwinnen van rechtsbijstand en hoe hieraan invulling zal worden gegeven. Omdat de mogelijkheden hiertoe niet vanzelfsprekend zijn, is het de vraag of het verstrekken van dergelijke informatie in het boeterapport de meeste passende wijze is om burgers te informeren. Hoe het daadwerkelijke boeterapport het en het verstrekken van informatie over de rechtsbescherming het beste vormgegeven kunnen, zal de komende periode verder uitgewerkt worden.

De leden van de fractie van D66 vragen om een voorbeeld van een uitgebreidere motivering in een boeterapport. Zij vragen tevens of het boeterapport ook onderdeel wordt van de stukken die de rechter te zien krijgt wanneer er sprake is van beroep. Een boeterapport moet op grond van artikel 5:48 Awb gedagtekend zijn, de naam van de overtreder, de overtreding en het overtreden voorschrift

[23] Brief van 14 oktober 2020, kenmerk 2020-0000129916.

vermelden, en zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd. Hoewel ik niet kan ingaan een voorbeeld te verstrekken van een individueel geval, wil ik wel benoemen dat de Belastingdienst/Toeslagen meer dan voorheen in het kader van de verbetermaatregelen aandacht besteedt aan het beschrijven van de overtreding en aan de gronden waarom volgens de Belastingdienst/Toeslagen sprake is van een overtreding. Een belanghebbende moet uit het boeterapport kunnen opmaken wat hem wordt verweten. Dit moet voor belanghebbende bijdragen aan het kunnen geven van een adequate reactie, bijvoorbeeld in het zienswijzegesprek. De belanghebbende kan tegen een boetebeschikking bezwaar en beroep aantekenen. Het boeterapport maakt dan onderdeel uit van de op de zaak betrekking hebbende stukken die in een beroepsprocedure ook aan de rechter worden verstrekt.

De leden van de fractie van de SP vragen wat bedoeld wordt met een redelijke termijn, in het kader van het boeterapport, hoe wordt gewaarborgd dat het voor belanghebbende duidelijk is wat de reden is waarom een vergrijpboete is opgelegd en of belanghebbenden inzage kunnen krijgen in de op de vergrijpboete betrekking hebbende stukken. Wat als redelijk kan worden gezien, hangt af van alle feiten en omstandigheden van het specifieke geval en is dus niet in algemene termen te vatten. Om beter te borgen dat belanghebbende aan wie een vergrijpboete wordt opgelegd, wordt voorgesteld om een boeterapport te introduceren bij vergrijpboetes hoger dan € 340. In dit boeterapport wordt uiteengezet waarom de Belastingdienst/Toeslagen voornemens is om een vergrijpboete op te leggen. De belanghebbende wordt naar aanleiding van het boeterapport in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen. Dit boeterapport beoogd de belanghebbende beter inzicht te verschaffen in de reden waarom een vergrijpboete wordt opgelegd. Tegen een vergrijpboete staan bezwaar en beroep open. In de bezwaarfase heeft belanghebbende het recht om gehoord te worden, hierbij bestaat tevens het recht om inzage te krijgen in de op de zaak betrekking hebbende stukken.

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering wat wordt bedoeld met een uitgebreidere motivering en welke motivering er bij boetes van minder dan € 340 moet worden vermeld. Met een uitgebreidere motivering wordt gedoeld op het verschil met de delictsomschrijving in de wet. De wet kent bij het vergrijp van het opzettelijk of grofschuldig niet, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens en inlichtingen namelijk niet de plicht om een boeterapport op te maken, waardoor kan worden volstaan met een kortere uitleg waarop het opleggen van een vergrijpboete is gebaseerd. Het kabinet vindt dit een gebrek in de praktische rechtsbescherming. Met de voorgestelde aanpassing van artikel 41 Awir wordt dit gebrek verholpen. Dit betekent dat indien de voorgestelde maatregel in werking treedt, is voorgeschreven bij het opleggen van een vergrijpboete een, ten opzichte

van het huidige recht, uitgebreidere motivering aan belanghebbende te doen toekomen. Boetes van maximaal € 340 moeten – zoals geldt voor alle besluiten – ook worden gemotiveerd, bovendien is een bestuurlijke boete ongeacht de omvang ervan een straf in de zin van het EVRM is. Dit betekent dat de beboete moet weten waarom welk beboetbaar feit hem wordt verweten. Er moet dus altijd een motivering zijn, al kan deze summier zijn, bijvoorbeeld dat een termijn voor het aanleveren van gevraagde informatie is verstreken.

2.1.9. Kwijtschelding op termijn

De leden van de fractie van de PVV verzoeken de regering om aan te geven of zij heeft onderzocht of de maatregel van matiging van schulden ingezet kan worden om in de praktijk feitelijk de door de regering gewenste kwijtschelding te realiseren. Het kunnen matigen van de terugvordering is voorbehouden aan bijzondere omstandigheden. In een individuele toets wordt onderzocht of de volledige terugvordering van het verschuldigde bedrag nadelige gevolgen voor de belanghebbende zou hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met de volledige terugvordering te dienen doelen. Het kunnen matigen van de terugvordering is juridisch een ander traject dan kwijtschelden. Het matigen van de terugvordering is onderdeel van het vast stellen van het bedrag dat van de belanghebbende wordt teruggevorderd. Kwijtschelden ziet op het traject na het vaststellen van dat terug te vorderen bedrag. Zoals ook is opgenomen in het Verzamelbesluit Toeslagen zullen de financiële problemen van belanghebbende die terugbetaling van toeslagen verhinderen in het algemeen niet leiden tot een matiging van de terugvordering. Voor de financiële problemen van belanghebbende bestaan namelijk andere mogelijkheden. Bijvoorbeeld een persoonlijke betalingsregeling. Zodra kwijtschelding uitvoeringstechnisch mogelijk is in de toekomst kan, na een persoonlijke betalingsregeling of bij eerder gebleken afwezigheid van betalingscapaciteit, een resterende toeslagschuld worden kwijtgescholden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke stappen er de komende tijd gezet worden om kwijtschelding op termijn mogelijk te maken en vragen of de Kamer hierover periodiek geïnformeerd zal worden. Ook de leden van de fractie van de VVD vragen naar het te verwachten tijdpad rond het kwijtschelden van toeslagschulden. Het kabinet wenst kwijtschelding bij de toeslagen zorgvuldig, goed en geautomatiseerd in te voeren. Hiervoor is meer tijd noodzakelijk gezien het overvolle IV-portfolio. Als kwijtschelding nu geautomatiseerd ingevoerd wordt komt bijvoorbeeld het uitfaseren van het invorderingssysteem Enterprise Tax Management (ETM) in gevaar en ontstaan grote complexiteit- en procesrisico's. Daarom zal de voorgestelde kwijtscheldingsmogelijkheid bij een koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden. Dit is om voorgaande redenen in ieder geval niet

eerder mogelijk dan na 1 januari 2023. Naar verwachting zal in het jaar 2022 kwijtschelding bij de toeslagen nader worden uitgewerkt en is er dan meer duidelijkheid over het moment waarop de maatregel kan ingaan. Daarbij hoort ook het verrichten van een nadere uitvoeringstoets. Uw Kamer wordt in 2022 geïnformeerd over het moment van inwerkingtreding. In de tussenliggende periode wordt uw Kamer in de voortgangsrapportages geïnformeerd over de voortgang van het uitfaseren van ETM en het IV-portfolio die voorwaardelijk zijn aan de uitvoerbaarheid van kwijtschelding. Tot de invoering van kwijtschelden bij toeslagen staan burgers zonder betalingscapaciteit niet in de kou. In de huidige situatie krijgen schuldenaren die na een persoonlijke betalingsregeling een restschuld overhouden de toezegging dat die restschuld buiten invordering wordt gesteld ('niet verder wordt bemoeilijkt'). Dit betekent dat er geen actieve invorderingsactiviteiten meer plaatsvinden, met uitzondering van verrekening met nabetalingen van toeslagen en eenmalige teruggaven inkomstenbelasting gedurende drie jaar.

De leden van de fractie van D66, CDA en de SP vragen om een nadere toelichting waarom het kwijtschelden van schulden de komende jaren onuitvoerbaar is. De leden van de SP en de PVV vragen om een nadere toelichting van de complexiteits- en procesrisico's. De leden van de fractie van D66 vragen of er onderzoek is gedaan en of er een Uitvoeringstoets is uitgevoerd. Invoering van een kwijtscheldingsmogelijkheid voor toeslagschulden vergt de inrichting van een geheel nieuw proces in de geautomatiseerde systemen. Dit nieuw in te richten proces moet de behandelaar geautomatiseerde ondersteuning bieden, en omvat onder andere een nieuwe aanvraagprocedure, nieuwe beschikkingen, een nieuwe communicatiestroom (berichtenverkeer) tussen de verouderde systemen en nieuwe verrekenmechanismen. Dit heeft een zeer grote impact op de IV-portfolio. Het is dan ook niet mogelijk om op korte termijn maatregelen met een dergelijke grote impact op de verschillende processen in te voeren. Andere belangrijke IV-projecten zoals het uitfaseren van ETM hebben voorrang gekregen mede wegens hun grote impact op de inningsmogelijkheden en komen in gevaar als implementatie van de kwijtscheldingsbepaling tegelijkertijd zou plaatsvinden. Naast een onderzoek naar de mogelijkheid om kwijtschelding geautomatiseerd te verlenen, is onderzocht of er een tijdelijk handmatig proces ingericht kan worden binnen het reguliere toeslagenproces. Dit is helaas geen goed alternatief; dit brengt te veel complexiteit en te grote risico's op procesverstoringen met zich. Het gehele proces van beoordeling, beschikking tot de communicatiestroom tussen de systemen en de betrokken uitvoeringsonderdelen zou dan handmatig moeten plaatsvinden. Aangezien er geen aansluiting zal zijn met de bestaande (geautomatiseerde) administratie met betrekking tot de betreffende schuldenaar, wordt dit handmatige proces complex en daarom zeer foutgevoelig. Dit leidt tot een grote kans op procesverstoring. Dit is zeer onwenselijk, omdat het bij kwijtschelding gaat om een

kwetsbare groep burgers zonder betaalcapaciteit. Binnen deze populatie kan geen kans en zeker geen grote kans op mogelijke fouten worden veroorloofd. Bovendien wordt het registreren en ophalen van bestuurlijke informatie bemoeilijkt en onbetrouwbaarder. Zowel het kabinet als de Belastingdienst/Toeslagen achten dit onwenselijk en vinden de risico's onacceptabel. Deze uitvoeringsrisico's volgen uit de uitvoeringstoets, die samen met het wetsvoorstel ook naar Uw Kamer is verstuurd.

De leden van de fractie van D66 vragen of de mogelijkheid om schulden kwijt te schelden juist ook niet voordelen voor de uitvoering en handhaving met zich brengt. Als kwijtschelding geïmplementeerd wordt in de reguliere geautomatiseerde systemen, levert dit inderdaad voordelen voor de uitvoering op. In de huidige situatie, als er een restschuld overblijft nadat betrokkene een betalingsregeling heeft afgerond, kan deze vordering nog drie jaar verrekend worden met na te betalen toeslagen en eenmalige teruggaven inkomstenbelasting. De monitoring van deze vorderingen gedurende drie jaar ten behoeve van voornoemde verrekeningen vergt capaciteit, wat niet nodig is bij vorderingen die worden kwijtgescholden nadat kwijtschelding is ingevoerd. Dit uitvoeringsvoordeel weegt echter niet op tegen de beschreven risico's van de grote aanpassingen die nodig zijn in de systemen als kwijtschelding op korte termijn geïmplementeerd moet worden.

De leden van de fractie van D66 vragen om hoeveel ouders het gaat waar kwijtschelding betrekking op heeft. De kwijtscheldingsmogelijkheid is een nieuw voorstel dat uitgewerkt zal worden in een ministeriële regeling. Het is daarom nog onbekend op hoeveel ouders, of andere toeslaggerechtigden deze mogelijkheid betrekking gaat hebben.

De leden van de fractie van CDA vragen of het momenteel niet al gebeurt dat incidenteel toeslagschulden worden kwijtgescholden. Een formele kwijtschelding voor toeslagschulden is op dit moment niet mogelijk. Wel is er de vergelijkbare mogelijkheid tot 'niet verder bemoeilijken'. Dit betekent dat er geen actieve invorderingsactiviteiten meer plaatsvinden, met uitzondering van verrekening met nabetalingen van toeslagen en eenmalige teruggaven inkomstenbelasting gedurende drie jaar. Ook als deze verrekeningen handmatig worden voorkomen, wat bijvoorbeeld gebeurt als iemand een schone lei heeft gekregen na een minnelijk of wettelijk schuldsaneringstraject, vindt er geen formele kwijtschelding plaats. Formele kwijtschelding behelst een verzoek van de betrokkene, waarna op basis van een beschikking kwijtschelding plaats kan vinden. Tegen deze beschikking is bezwaar en beroep mogelijk, zodat de rechtsbescherming van de belanghebbende is gewaarborgd.

De leden van de SP-fractie geven aan dat zij in de dagelijkse praktijk zien dat de Belastingdienst/Toeslagen als schuldeiser niet of nauwelijks meewerkt of mee wil werken aan het saneren van schulden als mensen een schuldhulpverleningstraject (dan wel minnelijk, dan wel wettelijk) in gaan. Doordat de Belastingdienst/Toeslagen hieraan niet wil meewerken, komen mensen ook niet van andere schuldeisers af en kunnen zij niet werken aan een schuldenvrije toekomst. De leden van de fractie van de SP vragen het kabinet om hierop te reageren en ze vragen waarom de Belastingdienst (en Belastingdienst/Toeslagen) zich tot op heden zo hardvochtig opstelt. Het kabinet herkent zich niet in dit weergegeven beeld. Belastingdienst/Toeslagen is verplicht om deel te nemen aan wettelijke schuldsaneringsregelingen. Ook werkt de Belastingdienst/Toeslagen vrijwel altijd mee aan minnelijke schuldsaneringstrajecten. Bij de pilot 'collectief schulden regelen' met de gemeente Den Haag stemde de Belastingdienst/Toeslagen in met meer dan 90% van de aanvragen. Slechts in enkele gevallen stemt de Belastingdienst/Toeslagen niet in met een regeling, bijvoorbeeld als een persoon niet is ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) of als de schuldhulpverlener niet bevoegd is. Daarnaast worden de zogenaamde Timmermans-criteria getoetst waardoor vast staat dat de schuldhulpverlener het maximaal haalbare aanbod doet. Dit zijn noodzakelijke voorwaarden die onder andere bijdragen aan het voorkomen van fraude. Belastingdienst/Toeslagen zet zich daarnaast in om onnodige belemmeringen bij het aangaan van saneringsregelingen weg te nemen, bijvoorbeeld vertraging in de totstandkoming ervan. Handvatten daartoe biedt het overheidsconvenant dat op 7 april 2020 gesloten is tussen de 6 grote uitvoeringsorganisaties van het Rijk (Belastingdienst, CAK, Centraal Justitieel Incassobureau, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Sociale Verzekeringsbank en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) en de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (oftewel de NVVK). Met ingang van 1 juli 2020 zijn de daarin vervatte afspraken in werking getreden. Deze afspraken zijn gericht op het terugdringen van het aantal burgers met problematische schulden, de preventie van toekomstige schuldenproblematiek en het versnellen van het behandelproces.

De leden van de fractie van de SP vragen of kwijtschelding nu wel al mogelijk is op basis van een discretionaire bevoegdheid. Op dit moment voorziet de wet niet in een bevoegdheid tot kwijtschelding bij de toeslagen. Wel is met artikel 4:94a Awb voorgesteld dat kwijtschelding in bepaalde gevallen mogelijk maakt. Dit voorgestelde artikel is onderdeel van de Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb.[24] Dit wetsvoorstel is momenteel aanhangig bij de Tweede Kamer. Op grond van een uitvoeringstoets blijkt voornoemd voorgestelde wetsartikel ook niet uitvoerbaar door de Belastingdienst/Toeslagen wegens dezelfde redenen.

[24] Kamerstukken II 2019/20, 35 477, nr. 2

2.2 Het voorkomen van schrijnende situaties door toeslagpartnerschap

De leden van de fractie van D66 vragen wanneer het onderzoek naar het partnerbegrip in het fiscale domein, toeslagenstelsel en de sociale zekerheid zal worden gestart en of het kabinet zich wil inspannen dit onderzoek af te ronden vóór de volgende kabinetsformatie. Zij vragen ook of de toenemende complexiteit van het partnerbegrip in verschillende regelingen leidt tot meer begrip bij uitvoeringsorganisaties als mensen onbedoeld fouten maken ten aanzien van het partnerbegrip. Deze leden vragen voorts waarom niet ook partners die hun partnerschap gedurende het jaar beëindigen slechts voor een deel van het jaar als toeslagpartners worden aangemerkt. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, zal het kabinet verder inzetten op onderzoek naar schrijnende situaties die het gevolg zijn van onder meer het partnerbegrip in de verschillende regelingen.[25] Dat heeft al geleid tot het oplossen van bepaalde schrijnende situaties. Ik verwijs u daarvoor naar mijn brief aan uw Kamer van 5 oktober 2020.[26] Dat neemt niet weg dat het kabinet blijft kijken naar mogelijke verbeteringen van het partnerbegrip en zich ervoor inspant om die ook vóór de komende kabinetsformatie te kunnen delen. Uiteraard onderkent ook de Belastingdienst/Toeslagen dat de complexiteit van de toeslagenregelgeving in algemene zin - dus ook het partnerbegrip - ertoe kan leiden dat burgers onbedoeld fouten maken. Met campagnes probeert de Belastingdienst/Toeslagen burgers er ook op te attenderen dat zij wijzigingen in hun persoonlijke situatie doorgeven om te voorkomen dat zij later in de problemen kunnen komen. Voor partners die hun partnerschap gedurende het jaar beëindigen is geen specifieke regeling getroffen, omdat dit in de ogen van het kabinet niet nodig is. De reden hiervoor is tweeledig. Ten eerste is de voorwaarde waaronder een partnerschap ook doorwerkt naar de rest van het jaar wanneer een partnerschap eindigt, dat beide personen nog op hetzelfde woonadres moeten zijn ingeschreven in de BRP. In de situatie dat belanghebbenden uit elkaar gaan, zullen ze (in de regel) niet langer op hetzelfde woonadres ingeschreven staan in de BRP, waardoor het partnerschap in veel gevallen eindigt op het moment dat er niet langer sprake is van inschrijving op hetzelfde woonadres. Ten tweede leidt het eindigen van een partnerschap in de loop van het jaar niet tot een wijziging in de omstandigheden die met terugwerkende kracht intreedt. Bij het ontstaan van een toeslagpartnerschap gedurende het jaar kan terugwerkende kracht leiden tot terugvorderingen. Omdat het beëindigen van het partnerschap slechts effect kan hebben op het restant van het lopende jaar, is het risico op terugvorderingen (aanzienlijk) minder groot.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom er is gekozen om de maatregelen met betrekking tot het partnerbegrip in werking te laten treden per 1 januari 2022

[25] Kamerstukken II 2020/2021, 35574, nr. 3, p. 11.
[26] Kamerstukken II 2020/2021, 31066, nr. 706.

en of het mogelijk is om een uitzondering te maken voor het jaar 2021. De inwerkingtredingdatum voor de uitzondering op de arbeidseis is vastgesteld op 1 januari 2022, omdat het als gevolg van de noodzakelijk IV-aanpassen niet mogelijk is de maatregel eerder te implementeren. Het is derhalve dus niet mogelijk om de maatregel eerder in werking te laten treden. Het is dus ook niet mogelijk om een uitzondering te maken voor het jaar 2021. Dit zou immers op hetzelfde neerkomen als de wet per 1 januari 2021 laten ingaan. Voor de volledigheid merkt het kabinet op dat de overige maatregelen ten aanzien van het partnerbegrip wel beoogd zijn om met ingang van 1 januari 2021 in werking te treden.

De leden van de fractie van de SP missen in het voorstel dat ook werkende mensen met een partner met een dwarslaesie, spierziekte en psychische aandoening ook recht op kinderopvangtoeslag krijgen en vragen hoe het kabinet dit gaat herstellen. Daarnaast vragen de leden of het onderzoek naar het toekennen van Sociaal Medische Indicaties (SMI) inmiddels gereed is. Zij vragen wat de uitspraak "het kan niet de bedoeling zijn" waard is geweest. Het wetsvoorstel Verzamelwet Wko is 12 oktober jl. aan uw Kamer aangeboden. Hierin is een voorstel opgenomen waarmee een gezin waarin de ene ouder werkt of traject naar werk volgt en de andere ouder een permanente indicatie Wet langdurige zorg (Wlz) heeft ook in aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag. In deze huishoudens werkt één ouder, maar de partner heeft een dermate zware zorgbehoefte – heeft 24/7 zorg in nabijheid nodig of staat 24/7 onder permanent toezicht – dat het onwaarschijnlijk is dat deze partner zelf in staat is om voor de kinderen te zorgen. Om werken voor de andere ouder beter mogelijk en financieel lonender te maken, wordt voorgesteld om deze gezinnen aanspraak te geven op kinderopvangtoeslag. In het onderhavige wetsvoorstel is hierop aangesloten door een soortgelijke uitzondering op te nemen voor langdurig gedetineerde partners.

In andere situaties waar ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag en om een sociale of medische reden (tijdelijk) niet voor hun kinderen kunnen zorgen, kunnen ouders nog steeds bij de gemeente terecht voor een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Gemeenten hebben beleidsvrijheid in de vormgeving van hun SMI-beleid en de gestelde eisen. Voor deze invulling is gekozen omdat gemeenten dichter bij de burger staan. Zij zijn het best in staat om maatwerk te bieden. Tijdens de begrotingsbehandeling in november 2019 heeft de staatssecretaris van SZW toegezegd om een onderzoek te doen naar hoe gemeenten SMI hebben vormgegeven. Dit onderzoek loopt momenteel.

De leden van de fractie van de PVV vragen welke overwegingen doorslaggevend zijn geweest bij de keuze om een inbreuk te maken op de uniformiteit tussen de partnerbegrippen in de inkomstenbelasting en de inkomensafhankelijke regelingen en of een dergelijke afwijking mogelijk ook tot schrijnende gevallen kan leiden. De

regeling heeft gekozen om een kleine inbreuk te maken op de uniformiteit tussen de beide partnerbegrippen om tegemoet te kunnen komen aan schrijnende situaties. Omdat de partnerbegrippen in de kern gelijk blijven en slechts in enkele (zeer) uitzonderlijke situaties van elkaar afwijken, acht het kabinet het belang van het oplossen van deze schrijnende situaties zwaarder wegend dan het belang van een geheel uniform partnerbegrip.

2.2.1 Schrijnende situaties door toeslagenpartnerschap

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet herkent dat afgestudeerden die halverwege het jaar een baan krijgen en hun zorg- of huurtoeslag niet of te laat opzeggen een jaar later met een terugvordering worden geconfronteerd, en of het kabinet hier iets aan wenst te doen, bijvoorbeeld door middel van het sturen van een brief. Goede voorlichting vanuit de Belastingdienst/Toeslagen is belangrijk om (hoge) terugvorderingen en nabetalingen te voorkomen. Hier is vanuit de Belastingdienst/Toeslagen veel aandacht voor. In september 2020 is een brede campagne gestart voor alle toeslagen waarin burgers worden gestimuleerd om veranderingen (zoals een nieuwe baan of inkomenswijziging) tijdig door te geven aan de Belastingdienst/Toeslagen. Zo worden ouders er al sinds lange tijd op geattendeerd als hun kind vier of twaalf jaar oud wordt om rekening te houden met wijzigingen voor de kinderopvangtoeslag. Daarnaast schrijft de Belastingdienst/Toeslagen burgers met toeslag(en) aan waar een inkomensmutatie over wordt ontvangen, en wordt hen gevraagd om gegevens te controleren en zo nodig aan te passen. In deze groep burgers zitten ook afgestudeerden. Als een ouder zich als student kenbaar heeft gemaakt bij de aanvraag voor kinderopvangtoeslag vanwege de arbeidseis, dan wordt hij gevraagd, als hij een wijziging doorvoert bij zijn kinderopvangtoeslag, of hij nog steeds student is. Als hij aangeeft geen student meer te zijn, dan wordt hij gevraagd om een nieuwe inkomensschatting te doen. Vier keer per jaar wordt door de Belastingdienst/Toeslagen een attentiebrief gestuurd naar recent afgestudeerden. Deze wordt gestuurd aan ouders die aangegeven hebben student te zijn, maar volgens de gegevens van DUO niet (meer) ingeschreven staan bij een erkende onderwijsinstelling. Aan deze ouders wordt medegedeeld dat hun afstuderen gevolgen kan hebben voor de aanvraag kinderopvangtoeslag en wordt gevraagd om de juistheid van hun kinderopvangtoeslag te controleren. Als de ouders niet op de brief reageren (de toeslag wordt bijvoorbeeld niet gewijzigd), dan wordt een rappelbrief verstuurd met dezelfde boodschap. De Kinderopvangtoeslag-app wordt uitgebreid met de mogelijkheid om de status van student aan te passen. Gebruikers van deze app kunnen berichten in de app ontvangen als op basis van contra-informatie een verschil wordt geconstateerd met de gegevens die zij bij eerdere aanvraag hebben opgegeven. Zo'n bericht kan betrekking hebben op hun inkomen of status van student. Verder bestaat de mogelijkheid van een terugbetalingsregeling.

De leden van de fractie van de CDA vragen welke situatie wordt opgelost met de aanpassing van de uitzondering op het partnerbegrip als er sprake is van zakelijke huurovereenkomst die twee personen met een derde afsluiten en of dit niet een gebruikelijke situatie is. De wijziging in deze uitzondering codificeert een uitspraak van de ABRvS.[27]

De leden van de fractie van de CDA vragen of de maatregel dat een toeslagpartnerschap niet langer met terugwerkende kracht ontstaat geldt voor alle toeslagen. Omdat deze maatregel is vormgegeven als een wijziging van het partnerbegrip in de Awir geldt deze voor alle toeslagen. Voor de huurtoeslag geldt overigens een afwijkend partnerbegrip.

De leden van de fractie van de VVD vragen voorts in hoeverre de voorgestelde wijzigingen in het partnerbegrip overeenkomen met het gehanteerde partnerbegrip in het pensioenstelsel en wat de eventuele verschillen betekenen voor de duidelijkheid voor en het doenvermogen van de burger. Het doel van het toeslagenstelsel is het bieden van een tegemoetkoming in actuele, specifieke kosten en - bij de Wko - het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Het doel van het pensioenstelsel is het bieden van een oudedagsvoorziening. Die doelen verschillen aanzienlijk van elkaar. Dat maakt dat het partnerbegrip in het toeslagendomein niet identiek is aan het partnerbegrip in het pensioendomein. Het is ook zeer de vraag of het wenselijk zou zijn als bijvoorbeeld recht op een partnerpensioen zou ontstaan door de enkele inschrijving op hetzelfde woonadres in de BRP.[28] Naar het oordeel van het kabinet gaan de niet onaanzienlijke verschillen tussen beide domeinen het doenvermogen van de burger niet te boven.

Tot slot vinden de leden van de SP-fractie het echt stuitend dat in de wet enkel opname in het verpleeg- of verzorgingshuis is opgenomen. Er is toegezegd dat het zou gaan om mensen met een Wlz-indicatie. De leden wijzen erop dat op 5 november 2019 tijdens het mondelinge vragenuur op deze wijze is geredeneerd. Dit zou betekenen dat ook partners die thuis wonen met een indicatie voor dagbesteding via de Wlz ook als 'afwezig' zouden moeten worden bestempeld. Tot nu toe redeneert de Belastingdienst/Toeslagen dat het hebben van dagbesteding geen werk is en daardoor komt de partner van iemand met een Wlz-indicatie dus thuis te zitten. De leden van de SP-fractie vinden het onverklaarbaar dat de staatssecretaris van SZW iets toezegt dat dit dan niet in de wet terecht komt. De uitzondering voor mensen met een Wlz-indicatie was reeds enige tijd in voorbereiding en wordt via een ander wetsvoorstel geregeld. Het wetsvoorstel Verzamelwet Wko is 12 oktober jl. aan uw Kamer aangeboden. Hierin is een voorstel opgenomen waarmee een gezin waarin de ene ouder werkt of traject naar

[27] ABvRS 20 februari 2019, nr. 201705540/1/A2, ECLI:NL:RVS:2019:494.
[28] Vgl. artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir.

werk volgt en de andere ouder een permanente Wlz-indicatie heeft ook in aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag. In deze huishoudens werkt één ouder, maar de partner heeft een dermate zware zorgbehoefte – heeft 24/7 zorg in nabijheid nodig of staat 24/7 onder permanent toezicht – dat het onwaarschijnlijk is dat deze partner zelf in staat is om voor de kinderen te zorgen. Om werken voor de andere ouder beter mogelijk en financieel lonender te maken, wordt voorgesteld om deze gezinnen aanspraak te geven op kinderopvangtoeslag. Bij het voorstel in de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen is hierop aangesloten door een soortgelijke uitzondering op te nemen voor langdurig gedetineerde partners.

2.2.2 Onverzekerdheid partner

De leden van de fractie van D66 vragen wat de mogelijkheden zijn om de zorgtoeslag direct uit te betalen aan de zorgverzekeraar in plaats van aan de zorgverzekerde. In het IBO Toeslagen, Deelonderzoek 1, is deze maatregel uitgewerkt. Uit de uitwerking blijkt dat de maatregel alleen vrijwillig kan worden doorgevoerd. Het verplicht omleiden van de alle zorgtoeslag is disproportioneel vanuit het perspectief van de privacy en uitvoering. In het IBO Toeslagen werd daarnaast geconcludeerd dat het vrijwillig overmaken van de zorgtoeslag aan de verzekeraars slechts beperkt bijdraagt aan het beleidsdoel om de begrijpelijkheid en de zekerheid van de zorgtoeslag te vergroten.

3. Uitvoerings- en handhavingsaspecten

De leden van de fractie van GroenLinks vragen het kabinet te reflecteren op de omvang van de uitvoeringskosten en de mogelijke risico's voor de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen. Het kabinet is van mening dat mede gelet op latere inwerkingtreding van enkele van de voorgestelde maatregelen de risico's voor de uitvoerbaarheid acceptabel zijn. De omvang van de uitvoeringskosten zijn gespecificeerd en onderbouwd in de uitvoeringstoets, die als bijlage bij de memorie van toelichting is gevoegd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de mate waarin een mogelijke toename van complexiteit van rechtszaken de capaciteitswinst die door de Belastingdienst zelf behaald wordt door een afnemend aantal zaken tenietdoet. Op voorhand is dit niet goed in te schatten, maar als zich dat voordoet zal daarover worden gerapporteerd.

De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze voordelen voor de uitvoering door eerder in dialoog te gaan met burgers wordt meegenomen in het overzicht van de uitvoeringskosten. In een uitvoeringtoets worden diverse aspecten beoordeeld waaronder de interactie met burgers. Indien meer interactie (dialoog)

leidt tot voordelen zoals minder bezwaar en beroep en minder herzieningsverzoeken, dan moeten de kosten voor meer interactie worden afgezet tegen de besparingen die het gevolg zijn van minder bezwaar en beroep en minder herzieningsverzoeken. Deze uitkomsten worden opgenomen in de uitvoeringstoets, waarin ook een overzicht van de uitvoeringskosten is opgenomen.

De leden van de fractie van D66 constateren terecht dat er door de voorgestelde aanpassingen veel wordt gevraagd van de Belastingdienst/Toeslagen voor wat betreft uitvoerbaarheid. Deze leden vragen wat de verandercapaciteit is van de Belastingdienst/Toeslagen wanneer op termijn wordt overgegaan tot een nieuw stelsel. Na het verzenden van de kabinetsinzet op het IBO Toeslagen naar uw Kamer op 30 april jl. is het kabinet aan de slag gegaan met het uitwerken van een wenkend perspectief van een nieuw stelsel inclusief routekaart met tussenstappen op weg daarnaartoe. Inmiddels is duidelijk dat er niet één wenkend perspectief is. Er is een aantal maatregelen in de fiscaliteit, sociale zekerheid, binnen de hierboven geschetste domeinen en het huidige toeslagenstelsel mogelijk om tot een wenkend perspectief te komen dat de problemen met het huidige stelsel adresseert. Daarin zijn verschillende keuzes mogelijk, die vaak ook afhangen van de politieke voorkeuren. Doel van het kabinet is om concrete beleidsopties te schetsen waarmee het volgende kabinet aan de slag kan. Graag gaat het kabinet op basis van deze tussenrapportage het gesprek met uw Kamer en maatschappelijke organisaties aan om te toetsen of we de juiste beleidsopties in beeld hebben om eind 2020 de uiteindelijke nota te kunnen opstellen.

Het kabinet werkt richting het einde van het jaar aan een brief met contouren voor alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel in de vorm van een aantal beleidsopties. Hierin zal het kabinet ook aan de slag gaan met het uitwerken van een paar concrete varianten, waarin de beleidsopties worden gecombineerd. Daarin moet ook meer duidelijkheid komen over wat dit betekent voor Belastingdienst/Toeslagen en de verandercapaciteit die dit vraagt en waar de leden van de fractie van D66 om vragen.

De leden van de fractie van D66 vragen vervolgens hoe een nieuw stelsel kan bijdragen aan een betere uitvoerbaarheid. Zoals hierboven aangegeven werkt het kabinet richting het einde van het jaar aan een brief met contouren voor alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel in de vorm van een aantal beleidsopties. Hierin zal het kabinet ook aan de slag gaan met het uitwerken van een paar concrete varianten, waarin de beleidsopties worden gecombineerd. Uitvoerbaarheid is hierbij een belangrijke randvoorwaarde waarop zal worden getoetst.

De leden van de fractie van de SP vragen een toelichting op het feit dat de kosten van de codificatie zo hoog zijn. De kosten zien op de uitvoering van de herstelmaatregelen waaraan eerder uitvoering is gegeven door middel van het beleidsbesluit. De kosten zitten in de inzet van hooggekwalificeerd personeel zoals beschreven in de achterliggende uitvoeringstoets voor de voorstellen Matiging van de terugvordering van toeslagen en het proportioneel vaststellen van kinderopvangtoeslag. De uitvoering van de herstelregelingen verloopt in drie fasen: melding door burger, beoordeling en uitbetaling. Bij alle ouders die zich melden is een individuele beoordeling nodig of zij daadwerkelijk in aanmerking komen voor herstel. Alle burgers krijgen bij aanmelding de gelegenheid om aanvullende bewijsstukken aan te leveren. De beoordelingsfase is een zeer arbeidsintensief proces, omdat het maatwerk vraagt en complex is. Omdat de kosten zien op de herstelmaatregelen, zijn ze opgenomen in de begroting van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het kabinet ervoor kiest om de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen de taak van de gecodificeerde maatregelen in de schoenen te schuiven, terwijl deze uitvoeringsorganisatie toch al zwaar belast is. In het wetsvoorstel worden twee belangrijke uitspraken van de ABRvS gecodificeerd: het proportioneel vaststellen en het matigen van de terugvordering. Omdat deze maatregelen betrekking hebben op wat er in het verleden niet goed is gegaan met toeslagen, ligt het voor de hand dat de uitvoering ook in de hand ligt van de organisatie die zorgt voor het herstel.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar aanleiding van het signaal in de uitvoeringstoets van de Belastingdienst dat een partner na ontslag uit een verpleeghuis niet altijd in staat is voor de kinderen te zorgen of dit betekent dat de partner dan na ontslag alsnog de kinderopvangtoeslag kwijtraakt of dat er maatwerk mogelijk is in dergelijke situaties. Met het voorstel wordt gerealiseerd dat ook gehuwde partners waarbij een van beiden wordt opgenomen in een verzorgings- of verpleeghuis, mogelijk is om niet langer als toeslagpartner te worden aangemerkt. Op deze manier verliest de achterblijvende partner niet automatisch het recht op kinderopvangtoeslag, omdat de andere partner niet aan de arbeidseis kan voldoen. Deze uitzondering geldt voor de periode van het verblijf in een verzorgings- of verpleeghuis. Indien na hervatten van het toeslagpartnerschap het gezin geen recht heeft op kinderopvangtoeslag en om een sociale of medische reden de partner (tijdelijk) nog niet voor de kinderen kan zorgen, kunnen zij nog steeds bij de gemeente terecht voor een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Gemeenten zijn het best in staat om maatwerk te bieden. Dit is ook het geval voor niet-gehuwde toeslagpartners die reeds de mogelijkheid hebben om niet langer als toeslagpartner te worden aangemerkt als een van beiden wordt opgenomen in een verzorgings- of verpleeghuis.

4. Gevolgen voor de regeldruk

5. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van het CDA vragen welk deel van de kosten voor de aanpassingen in het partnerbegrip komt door het niet meer met terugwerkende kracht aanmerken van partners. Zij vragen verder of het kabinet kan aangeven hoe groot het budgettaire effect is voor de verschillende toeslagen apart. De automatiseringskosten zijn het gevolg van deze aanpassingen. De kosten van dienstverlening zijn voor ongeveer de helft toe te rekenen aan deze aanpassingen. De kosten van deze maatregel bedragen € 30 miljoen die volledig neerslaan bij de zorgtoeslag.

6. Gevolgen voor het Europese recht, staatssteun en grondrechten

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet het wetsvoorstel wil voorleggen aan privacy-juristen. Zowel het wetsvoorstel als de daarop gebaseerde AMvB zijn, of worden, voorgelegd aan eigen privacy-juristen als aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is meegestuurd bij het wetsvoorstel. Het kabinet ziet daarom geen noodzaak om het wetsvoorstel aan andere privacy-juristen voor te leggen.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de regering van mening is dat er geen Europeesrechtelijke aspecten zijn aan het verplicht delen van gegevens met de Belastingdienst door derden. Deze leden vragen ook of de regering de gegevensbeschermingseffectbeoordeling met de Kamer wil delen. Met hetgeen in onderdeel 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is opgemerkt bedoelt het kabinet dat er naar zijn oordeel geen dusdanige aspecten van Europees recht, staatssteun of grondrechten zijn die in aanvulling op hetgeen elders al in de memorie van toelichting over het Europees recht, staatssteun of grondrechten wordt vermeld, in onderdeel 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting specifieke uitleg behoeven.[29] Het kabinet deelt de gegevensbeschermingseffectbeoordeling graag met uw Kamer. U treft deze als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag aan.

7. Doenvermogen

De leden van de fracties van de SP en D66 vragen waarom er niet met de burgers is gesproken over dit wetsvoorstel in het kader van het doenvermogen. De leden van de fractie van D66 vragen verder hoe het doenvermogen is getoetst, of er een overheidsbreed kader bestaat voor de toetsing daarvan, of dit niet in de reden zou liggen dit te ontwikkelen en of sociaal-maatschappelijke organisaties nog verbeterpunten hebben aangedragen die niet zijn overgenomen.

[29] Zie bijvoorbeeld de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde aanpassing van artikel 3, zesde lid, en artikel 38 Awir.

Een aantal maatregelen uit het wetsvoorstel zijn afkomstig uit het IBO Toeslagen en zijn in het kader daarvan getoetst door een burgerpanel. Maar in algemene zin zijn de maatregelen in het wetsvoorstel niet direct met burgers besproken. Omdat de maatregelen zich uitstrekken over diverse aspecten van de wet, vond het kabinet het efficiënter om een expert judgement te vragen bij organisaties die de gehele wetgeving overzien. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om het effect van de maatregelen in het wetsvoorstel op het doenvermogen te toetsen bij enkele sociaal-maatschappelijke organisaties. Zij hebben daarbij bezien in hoeverre de maatregelen bijdragen aan het versterken van het doenvermogen van burgers maar in ieder geval geen extra beroep doen op het doenvermogen van burgers. Een belangrijke randvoorwaarde die in de gesprekken naar voren kwam, is dat het effect op het doenvermogen afhankelijk is van de communicatie richting de burger. De Belastingdienst/Toeslagen zal hier bij uitvoering van de maatregelen aandacht geven aan begrijpelijke communicatie. Een doenvermogentoets is verder overheidsbreed, dus ook bij voorliggend wetsvoorstel, onderdeel van de beleidsvorming.[30]

De leden van de fractie van de SP vragen wat er nu precies wordt verwacht van burgers en bedrijven bij dit wetsvoorstel.
Het wetsvoorstel heeft geringe gevolgen voor de administratieve lasten van burgers en bedrijven. De aanpassing van de verplichting voor derden om op verzoek informatie te overleggen is een lastenverzwaring voor bedrijven. Het invoeren van de mogelijkheid voor de burger om in bepaalde gevallen een zienswijze in te dienen betekent een administratieve lastenverzwaring voor burgers. Tegelijkertijd geeft de drempel voor kleine terugvorderingen een lastenverlichting voor burgers.
De leden van de fractie van D66 vinden het belangrijk dat het burgerperspectief in ogenschouw wordt genomen en vragen of er niet een plan van aanpak moet komen voor alle uitvoeringsorganisaties van het Rijk.

De leden van de fractie van de SP vragen wat precies bedoeld wordt met de formulering: 'Met dit wetsvoorstel kunnen daarnaast derden worden verplicht om spontaan gegevens te leveren'. Voorts vragen deze leden of hiermee wordt gedoeld op het naar eigen inzicht aanleveren van gegevens of op een op regelmatige tijdstippen verstrekken van gegevens zonder voorafgaand daartoe strekkend specifiek informatieverzoek. De aangehaalde zinsnede verwijst naar de voorgestelde informatieverplichting, waarbij een derde periodiek informatie moet verstrekken. Hiervoor is inderdaad geen informatieverzoek van de Belastingdienst/Toeslagen noodzakelijk, maar bij AMvB kan worden vastgelegd dat wordt overgegaan tot een periodieke levering van informatie.

[30] Kamerstukken II 2017/18, 34775 VI, nr. 88.

In het kader van het traject 'Werk aan uitvoering' is begin september naar de Kamer gestuurd met daarin handelingsperspectieven voor continuïteit en verbetering van uitvoering voor goede dienstverlening aan burgers, instellingen en bedrijven. Het rapport is opgesteld naar aanleiding van gesprekken met alle grote uitvoeringsorganisaties. Belangrijke handelingsperspectieven die mede ook zien op het burgerperspectief is het verbeteren van de begrijpelijkheid door het opruimen en vernieuwen van wet- en regelgeving. Een ander belangrijk onderdeel is het verbeteren van de dienstverlening en het versnellen van de digitale agenda waarin de behoefte van burgers en bedrijven centraal komt te staan.

8. Verwerking van persoonsgegevens
9. Artikel 3.1 Comptabiliteitswet
9.1 Nagestreefde doelen
9.2 Beleidsinstrumenten
9.3 Nagestreefde doeltreffendheid
9.4 Nagestreefde doelmatigheid
10. Advies en consultatie
11. Evaluatieparagraaf
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel II

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering waarom verduidelijkt moest worden dat de ouder de kosten voor kinderopvang daadwerkelijk voldaan moet hebben om aanspraak te kunnen maken op kinderopvangtoeslag. De leden vragen of er twijfel over is dat ouders die geen kosten gemaakt hebben voor kinderopvang geen recht hebben op kinderopvangtoeslag.
In de toelichting is verduidelijkt dat met de maatregel geformaliseerd wordt dat een ouder aanspraak heeft op kinderopvangtoeslag op basis van de door hem of zijn partner daadwerkelijk betaalde kosten voor kinderopvang. Hiermee wordt beoogde enige twijfel weg te nemen dat afgestapt wordt van de term 'te betalen kosten' en de betekenis die hier in jurisprudentie aan gegeven is. Bij betaling van een deel van de kosten bestaat er proportioneel recht op kinderopvangtoeslag op basis van het deel dat betaald is.

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering vanwege de gebruikte formulering dat de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvang kan vaststellen naar rato van de kosten die de ouder daadwerkelijk heeft betaald, of sprake is van een kan-bepaling. Indien de ouder een deel van de kosten voor kinderopvang niet heeft voldaan, zal de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag proportioneel vaststellen. Er zijn echter situaties denkbaar dat proportioneel vaststellen (nog) niet aan de orde is. In deze situaties is ruimte voor maatwerk door de

Belastingdienst/Toeslagen gewenst. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de ouder op het moment van vaststelling van de kinderopvangtoeslag nog niet alle kosten voor kinderopvang heeft voldaan, maar wel een betalingsregeling heeft getroffen met de kinderopvangorganisatie. Op dat moment zal de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag niet proportioneel vaststellen, onder voorbehoud dat de ouder wel de betalingsregeling met de kinderopvangorganisatie voldoet. Na het volledig voldoen aan de betalingsregeling bestaat dan een aanspraak op een volledige tegemoetkoming kinderopvangtoeslag.

De leden van het CDA vragen of het aan de inspecteur is om te bepalen of er naar rato of geheel wordt teruggevorderd. Op grond van het wetsvoorstel, en momenteel reeds op grond van het Verzamelbesluit Toeslagen, is de Belastingdienst/Toeslagen gehouden de kinderopvangtoeslag vast te stellen naar rato van de kosten die de ouder daadwerkelijk heeft betaald, met dien verstande dat er, zoals hiervoor beschreven, ruimte is voor maatwerk in het voordeel van de ouder.

Artikel IV, onderdeel J

De leden van de fractie van de SP vragen het kabinet of het erkent dat het niet gerechtvaardigd is dat de Belastingdienst/Toeslagen op grote schaal informatie kan opvragen van mensen die van kinderopvang gebruik maken. Deze leden vragen ook hoe vaak er een verzoek om het (verplicht) leveren van informatie door derden heeft geleid tot een succesvolle afronding van een fraudezaak en hoe wordt omgesprongen met de AVG in zo een gegevensuitvraag. Zij vragen voorts welke risico's het kabinet ziet dat er op basis van foutief aangeleverde informatie door derden besluiten worden genomen aangaande het recht op kinderopvangtoeslag en hoe de rechtsbescherming van de toeslagaanvrager wordt gewaarborgd. Tevens vragen de leden of deze informatie van derden te allen tijde zal worden geopenbaard aan de toeslaggerechtigde. Naar het oordeel van het kabinet is het gerechtvaardigd dat indien men een bijdrage ontvangt van de overheid daar ook een verplichting tot het verstrekken van informatie tegenover staat die enkel tot doel heeft het recht op en de juiste hoogte van die bijdrage vast te kunnen stellen. Dat neemt niet weg dat is gebleken dat het voor veel burgers gecompliceerd is om aan deze verplichting te voldoen ook al is men van goede wil. Dat erkent het kabinet. Daarom zet het kabinet in op meer uitwisseling van informatie met bijvoorbeeld kinderopvanginstellingen om de burger op dit vlak te ontlasten. Hoe vaak een aan derden gericht verzoek om informatie tot een succesvolle afronding van een fraudezaak heeft geleid, wordt niet als zodanig bijgehouden. Zodoende kunnen daarover geen aantallen worden vermeld. De op grond van de AVG voorgeschreven doelbinding en proportionaliteit wordt meegenomen bij het uitvragen van informatie bij derden. Het uitgangspunt bij informatie die wordt opgevraagd bij administratieplichtigen zoals een kinderopvanginstelling of een

gastouderbureau is dat deze informatie wordt gebruikt als contra-informatie ten aanzien van de door de burger geleverde informatie en betrouwbaar is. In verreweg de meeste gevallen is dat ook zo. De rechtsbescherming zal er mede van afhangen in welk stadium van de toeslagtoekenning en op welke wijze deze informatie wordt aangewend. Zo wordt de Belastingdienst/Toeslagen op basis van het onderhavige wetsvoorstel bij een voorgenomen (herziene) definitieve toekenning die leidt tot een terug te vorderen bedrag van ten minste € 1.500, onder voorwaarden verplicht daaraan voorafgaand de zienswijze van de toeslaggerechtigde te vragen. Wordt deze – voorgenomen – correctie gebaseerd op informatie van derden, dan zal de toeslaggerechtigde hiervan op de hoogte worden gesteld zodat deze daarop kan reageren. Ook in andere gevallen kan het zorgvuldigheidsbeginsel meebrengen dat de toeslaggerechtigde eerst in de gelegenheid wordt gesteld om op de informatie van derden te reageren, bijvoorbeeld indien twijfel bestaat of die informatie, eventueel in combinatie met andere gegevens, het voorgenomen besluit kan dragen. Daarnaast kan de toeslaggerechtigde uiteraard altijd bezwaar en beroep indienen tegen de besluiten die (mede) op basis van de informatie van derden worden genomen. Die informatie behoort dan tot de "op de zaak betrekking hebbende stukken" die aan de bezwaarmaker, en in beroep ook aan de rechter, moeten worden verstrekt.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af of het kabinet heeft afgewogen dat het verwerken van gegevens in algoritmes risico's met zich mee brengen. Zij vragen of het kabinet het antwoord kan toelichten. Het analyseren van gegevens biedt kansen, maar brengt ook risico's met zich mee. De minister voor Rechtsbescherming heeft op 8 oktober 2019 een brief naar de Kamer gestuurd waarin hij het kabinetsbeleid uiteenzet om waarborgen te creëren tegen risico's van data-analyses bij de overheid.[31]

12. BIJLAGE Uitvoeringstoetsen
13. BIJLAGE Advies ATR
14. BIJLAGE Advies AP
15. BIJLAGE Advies RvS
16. OVERIG

De leden van de fractie van de VVD menen dat als we echt toe willen naar een menselijk systeem dat we dan voortdurend het toeslagenstelsel zullen moeten verbeteren. Zij vragen dus ook welke verbeteringen buiten dit wetsvoorstel het kabinet door wil voeren. Zij vragen ook op welke manier deze vereenvoudiging tegemoetkomt aan de vraag van het lid Lodders (VVD) om de rechten van de belastingbetalers te versterken. Het kabinet deelt de opvatting van de leden van fractie van de VVD dat het traject van de menselijke maat niet is afgerond met dit

[31] Kamerstukken II 2019/20, 26643, nr. 641.

wetsvoorstel. Zoals aangegeven in de Tussenrapportage Beleidsopties voor een alternatief toeslagenstelsel sluit de huidige vormgeving en uitvoering van het huidige toeslagenstelsel niet goed aan bij het denk- en doenvermogen van burgers. Om die reden werkt het kabinet aan alternatieven voor het toeslagenstelsel, gesteund door de met algemene stemmen aangenomen motie Bruins/van Weyenberg. Omdat de keuze voor een nieuw stelsel niet op korte termijn zal kunnen worden doorgevoerd, blijft het kabinet ook werken aan verbeteringen binnen het huidige stelsel. Het voorliggende wetsvoorstel is een belangrijke stap hierin. Met het wetsvoorstel worden aanvullende waarborgen ingebouwd om de praktische rechtsbescherming te versterken. Daarnaast is in de derde voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag aangegeven welke maatregelen het kabinet de komende jaren wil nemen om de dienstverlening van Toeslagen te verbeteren en zo de menselijke maat te versterken. Het gaat hierbij onder andere om het eerder attenderen van ouders als blijkt dat de kinderopvangtoeslag afwijkt van actuele opvanggegevens en op het meer inzetten op persoonlijke begeleiding van toeslagontvangers die dit nodig hebben.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er voor uitvoeringsorganisaties voldoende mogelijkheden overblijven om mensen die willens en wetens frauderen aan te pakken. De Belastingdienst/Toeslagen heeft aandacht voor het bestrijden van fraude en heeft hiertoe beschikbare middelen. Mede door de voorgestelde maatregelen als 'een verplichting tot informatieverstrekking voor derden' en 'het invoeren van een vergrijpboete voor het niet nakomen van de informatieverplichting door derden', neemt de kans op fraude af wegens onder andere het eerder verkrijgen van de juiste en relevante gegevens en het afschrikkende effect die deze maatregelen met zich brengen.

De leden van de fractie van de VVD vragen in algemene zin op alle onderdelen van het Belastingplan 2021 afzonderlijk een overzicht van de gevolgen van het Belastingplan voor de verschillende uitvoeringsorganisaties. De leden vragen welke taken deze organisaties erbij krijgen en op basis van welke beoordeling duidelijk is geworden dat dit zonder gevolgen een extra taak kan zijn voor de betreffende uitvoeringsorganisatie. Ook vragen de leden of de uitvoeringsorganisaties hebben meegekeken naar het ontwerp en de specifieke uitvoering van de regeling. De leden vragen tevens of de uitvoeringsorganisaties hebben meegekeken bij de totstandkoming van de regeling. De Belastingdienst heeft alle maatregelen uit het wetsvoorstel Verbetering uitvoerbaarheid toeslagen beoordeeld op uitvoerbaarheid. In de bij het wetsvoorstel aan uw Kamer meegezonden uitvoeringstoetsen is per maatregel toegelicht wat de uitvoeringsconsequenties voor de Belastingdienst zijn.

De leden van de fractie van VVD vragen of het kabinet kan reageren op de vragen en opmerkingen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB). De NOB had geen vragen en opmerkingen over voorliggend wetsvoorstel.

NOTA VAN WIJZIGING

1. Algemeen

1.1 Uitzondering arbeidseis

De leden van de fractie van D66 vragen waarom niet voor alle situaties die in het rapport 'Toeslagpartners tegen wil en dank' zijn opgenomen in dit wetsvoorstel een oplossing wordt geboden. Deze leden vragen ook hoe de regelgeving uitwerkt wanneer een van de toeslagpartners chronisch ziek is. De leden van de fracties van D66, het CDA en de SP vragen waarom pas bij een jaar in detentie de toeslagpartner buiten beschouwing wordt gelaten. De situaties in genoemd rapport kennen gelijkenissen maar ook verschillen. Zo speelt bij enkele situaties het vreemdelingenrechtelijke koppelingsbeginsel een rol en bij andere niet. In mijn hiervoor aangehaalde brief aan uw Kamer van 5 oktober 2020 heb ik aangegeven dat een interdepartementale werkgroep zich buigt over de problematiek die dit beginsel in het toeslagendomein oproept. De uitkomsten daarvan zullen met uw Kamer worden gedeeld. Ook daarnaast zet het kabinet, als gezegd, verder in op onderzoek naar schrijnende situaties die het gevolg zijn van het toeslagpartnerbegrip. Voor chronisch zieken die permanent arbeidsongeschikt zijn en daarom over een Wlz-indicatie beschikken, wordt in het eerder in consultatie gebrachte wetsvoorstel Verzamelwet Wko voorzien in een uitzondering op de voor het recht op kinderopvangtoeslag geldende eis dat de partner arbeid moet verrichten. De grens bij detentie van een jaar is gekozen omdat die grens dezelfde is als de grens die geldt voor het vergelijkbare artikel 2 van het Besluit op de huurtoeslag. Deze bepaling beoogt immers net als de voorgestelde maatregel ongewenste en onbillijke uitkomsten die het gevolg zijn van detentie, weg te nemen.[32]

De leden van de fractie van D66 vragen wat de stand van zaken is van de Verzamelwet Wko. Dit wetsvoorstel is 12 oktober jl. aan uw Kamer aangeboden.

De leden van de fractie van D66 vragen naar voorbeelden waarbij een terugvordering onredelijk, onbillijk of onevenredig wordt geacht. Deze vraag houdt verband met de in de nota van wijziging opgenomen maatregelen om in rekening gebrachte rente wegens te late betaling te kunnen herzien en de kosten van invordering die onverschuldigd blijken te zijn te vergoeden als onderdeel van de hardheidstegemoetkoming. Deze maatregelen vinden allebei plaats in het kader van de hersteloperatie. De onredelijke, onbillijke en onevenredige terugvordering

[32] Zie ook de toelichting op artikel 2 van het Besluit op de huurtoeslag, Stb. 2005, 692, p. 12, waar die bepaling wordt geduid als hardheidsclausule.

ziet hierbij op een ontstane terugvordering kinderopvangtoeslag die voortvloeide uit de hardheid van het wettelijke systeem tot 23 oktober 2019. De datum van 23 oktober 2019 ziet op de dag dat de ABRvS twee belangrijke uitspraken heeft gedaan.[33] Uitspraken waarmee aan het oude alles-of-niets-karakter van de werking van de regelgeving rondom de kinderopvangtoeslag en de uitleg die in de rechtspraak en de uitvoering aan die regelgeving werd gegeven een einde is gemaakt. Mede via de Wet hardheidsaanpassing Awir, onderhavig wetsvoorstel en verschillende lagere regelgeving zijn en worden bepaalde hardheden weggenomen of verzacht. Deze in het verleden ontstane terugvorderingen die onredelijk, onbillijk en onevenredig worden geacht kunnen nu worden hersteld. Dit vindt plaats door onder andere het recht op kinderopvangtoeslag alsnog proportioneel vast te stellen via herziening (< 5jaar) of als onderdeel van de hardheidstegemoetkoming (> 5 jaar) of door middel van het alsnog matigen van de terugvordering bij bijzondere omstandigheden via herziening (< 5 jaar) of als onderdeel van de hardheidstegemoetkoming (> 5 jaar).

De leden van de fracties van de SP en het CDA vragen waarom er voor een uitzondering op de arbeidseis in de Wko is gekozen en niet voor een uitzondering in de Awir, zoals het geval is bij de uitzondering voor een partner die in een verpleeg- of verzorgingshuis wordt opgenomen. Allereerst merkt het kabinet op dat de uitzondering voor een partner die in een verpleeg- of verzorgingshuis wordt opgenomen in de eerste plaats een gelijkstelling betreft tussen gehuwden en ongehuwden. Ongehuwden hadden namelijk al de mogelijkheid om af te zien van het toeslagpartnerschap onder de bestaande regelgeving. Dit wordt nu ook voor gehuwde partners mogelijk gemaakt. Ten tweede merkt het kabinet op dat er wordt gekozen voor een uitzondering in de arbeidseis, omdat dit de meest gerichte vorm is om aan de ervaren schrijnendheid in de kinderopvangtoeslag tegemoet te komen. Een uitzondering in de Awir is minder gericht, omdat deze voor alle toeslagen van toepassing is. Dit kan leiden tot een ongewenst uitstralingseffect. Om de bovenstaande redenen heeft het kabinet gekozen om de uitzondering voor partners in verpleeg- en verzorgingshuizen in de Awir uit te breiden, maar om de nieuwe uitzondering voor gedetineerde partners in de Wko zelf op te nemen.

De leden SP-fractie vragen waar nu precies wat gewijzigd wordt om te regelen dat een "afwezige" partner niet meetelt in de beoordeling om recht op kinderopvangtoeslag te krijgen.
In de Verzamelwet Wko, die 12 oktober jl. aan uw Kamer is aangeboden door de staatssecretaris van SZW wordt het voorstel gedaan om de Wko aan te passen opdat ook een gezin waarin de ene ouder werkt of traject naar werk volgt en de andere ouder een permanente Wlz-indicatie heeft, in aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag. Bij het voorstel in de Wet verbetering uitvoerbaarheid

[33] ABRvS 23 oktober 2019, nr. 201900753/1/A2, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en nr. 201802802/1/A1, ECLI:NL:RVS:2019:3536.

toeslagen wordt, bij nota van wijziging, hierop aangesloten door een soortgelijke uitzondering op te nemen voor langdurig gedetineerde partners.

De leden van de fracties van de SP en het CDA vragen of de regering bereid is om de grens van de uitzondering op de werkeis in de Wko te verlagen, naar bijvoorbeeld één, twee of drie maanden. De grens van een jaar is gekozen omdat die grens dezelfde is als de grens die geldt voor artikel 2 van het Besluit op de huurtoeslag. Deze bepaling heeft immers evenals de voorgestelde maatregel betreffende detentie het karakter van een hardheidsclausule. Derhalve is het kabinet van mening dat de termijn van een jaar een voor de hand liggende termijn is.

De leden van de fractie van de CDA vragen of het kabinet heeft overwogen om een onderscheid te maken tussen een zeer open instelling en gewone detentie. Het kabinet heeft ervoor gekozen om in de voorgestelde regeling geen eisen te stellen aan de vorm van de vrijheidsbenemende straf of maatregel. Daarmee wordt dus geabstraheerd van bijvoorbeeld situaties waarin een gedetineerde (tijdelijk) om wat voor reden dan ook toch voor de kinderen zou kunnen zorgen. Dit draagt ook bij aan de uitvoerbaarheid van de maatregel. De Belastingdienst/Toeslagen hoeft enkel te controleren of er sprake is van een vrijheidsbenemende straf of maatregel en niet in welke vorm deze straf of maatregel ten uitvoering wordt gelegd.

1.2 Kosten van invordering

De leden van de fractie van de SP vragen waarom de kosten van invordering en de rente bij te late betaling niet eerder in beeld zijn gekomen en geregeld in de wet. De hersteloperatie is een uniek en uitzonderlijk traject. Het kabinet doet alles wat mogelijk is om deze hersteloperatie zo goed, zorgvuldig en spoedig mogelijk te laten verlopen. Tijdens de uitvoering van de hersteloperatie komen verschillende kwesties naar voren die aan het begin van de hersteloperatie nog niet waren onderkend. Dit is mede het gevolg van de omvang van de herstelwerkzaamheden en het beslag op de capaciteit die de herstelwerkzaamheden met zich brengen. De vergoeding van de kosten van invordering als onderdeel van de hardheidstegemoetkoming en het herzien van de rente bij te late betaling zijn gedurende de hersteloperatie naar voren gekomen als zaken die ook onderdeel dienen te zijn van de hersteloperatie. Het herstel van deze zaken wordt via het wetsvoorstel van de benodigde wettelijke grondslag voorzien.

De leden van de fractie van de SP vragen een reconstructie te geven van de opbouw van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen en het onderzoeken en het onderzoeken welke wijzigingen in de wet nodig waren. Zij zien daarbij graag het startpunt van de voorbereidingen. In de opeenvolgende voortgangsrapportages

kindervangtoeslag en de diverse tussenliggende voortgangsbrieven wordt uw Kamer meegenomen bij de opbouw van de UHT-organisatie. In de eerste voortgangsrapportage is bijvoorbeeld ingegaan op het voorbereidend werk voor de herstelwerkzaamheden en het inrichten van de crisisorganisatie.

1.3 Herziening beschikking rente bij te late betaling

1.4 Precedentwerking

De leden van de fractie van de SP vragen het kabinet aan te geven of bij het bekend worden van soortgelijke vooringenomenheid bij onderzoeken naar systeemfraude, zowel binnen Toeslagen als daarbuiten, opnieuw een herstelorganisatie moet worden opgebouwd en of het kabinet voorziet dat dan teruggevallen wordt op de regeling die is getroffen voor de gedupeerden van de kinderopvangtoeslag. De onderzoeken naar systeemfraude buiten Toeslagen is nog niet afgerond. Hangende het onderzoek is het te vroeg om hier uitspraken over te doen. Zodra de onderzoeken afgerond zijn, wordt Uw Kamer hierover geïnformeerd.

2. Budgettaire gevolgen

3. Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven

4. Uitvoeringskosten Belastingdienst

II. Onderdeelsgewijs

De leden van de fractie van de CDA vragen de regering te bevestigen dat er alleen aanspraak bestaat op kinderopvangtoeslag als de achterblijvende ouder of partner aan de arbeidseis voldoet. Voor de achterblijvende ouder blijft de arbeidseis, of een van de overige doelgroepvereisten (die gelden voor bijvoorbeeld een student of inburgeraar), onverminderd van toepassing. Voor toepassing van de Wko geldt dat er slechts aanspraak bestaat op kinderopvangtoeslag als aan de arbeidseis, of een van de overige doelgroepvereisten in de Wko, wordt voldaan.

5. BIJLAGE Advies RvS

6. Overige

De leden van het CDA leden achten het van groot belang dat de uitwerking van wetgeving in de praktijk wordt gemonitord en vragen of de staatssecretaris of de Belastingdienst dat zou willen blijven doen, zodat ook bij nieuwe signalen over knelpunten naar een oplossing kan worden gezocht. Er is het afgelopen jaar veel inzet geweest om het aantal schrijnende situaties als gevolg van het toeslagenstelsel te verminderen. Tegelijkertijd zijn er binnen het huidige stelsel beperkingen aan de mate waarin schrijnende situaties kunnen worden voorkomen, onder meer door de complexiteit van de vormgeving en uitvoering van het stelsel. Om die reden onderzoekt het kabinet opties voor een alternatief toeslagenstelsel. Het ontwerp en de implementatie hiervan, kosten veel tijd. In de tussentijd blijft

het kabinet kijken of er oplossingen nodig en mogelijk zijn voor schrijnende situaties in het huidige stelsel. Waar nodig zal hier nader onderzoek naar worden gedaan.

De leden van het CDA vragen of de geschetste niet-wettelijke oplossingen ook met terugwerkende kracht gelden voor de schrijnende gevallen. Een aantal schrijnende gevallen die zich in het verleden hebben voorgedaan waren het resultaat van het gebrek en aan de menselijke maat en de hardheid van het stelsel. In deze gevallen is inderdaad geen aanpassing in wetgeving vereist, maar wel het terugbrengen van de menselijke maat in de beoordeling. Het is niet te achterhalen in hoeverre er in andere, vergelijkbare individuele gevallen een situatie te hard, zonder rekening te houden met te menselijke maat, is beoordeeld, temeer het hierbij gaat om specifieke omstandigheden van het geval. Indien een toeslaggerechtigde die zich in een vergelijkbare situatie bevindt een verzoek om herziening indient, kan er alsnog een herbeoordeling plaatsvinden waarbij de menselijke maat wordt meegewogen. De inbedding van de Belastingdienst/Toeslagen in de vaktechnische structuur van de Belastingdienst heeft ook tot doel eerder op dergelijke signalen zicht te krijgen.

Met betrekking tot casus nummer vier vragen de leden van de CDA-fractie naar de situatie dat echtgenoten aantoonbaar niet samenwonen, omdat zij in een ander land wonen. Zij vragen of er in dit geval recht op zorgtoeslag, huurtoeslag of kinderopvangtoeslag bestaat en waar dit van afhankelijk is. Uit de systematiek van de wet volgt dat als je getrouwd bent je aangemerkt wordt als toeslagpartner. Dat de partner in een ander land woont, betekent niet dat de aanvrager geen recht meer kan hebben op zorgtoeslag of huurtoeslag. Voor de huurtoeslag geldt een uitzondering op het partnerbegrip, aangezien voor de huurtoeslag een partner alleen als toeslagpartner wordt aangemerkt indien deze op het woonadres van de aanvrager (de huurder) staat ingeschreven. Een huurder met een echtgenoot die woonachtig is in het buitenland, kan dus zonder die echtgenoot recht hebben op huurtoeslag. Voor de zorgtoeslag kan het feit dat een partner in het buitenland woont wel gevolgen hebben voor de hoogte van de zorgtoeslag, bijvoorbeeld omdat de zorgkosten in het buitenland hoger of lager zijn. Voor het recht op kinderopvangtoeslag is het bepalend of de in het buitenland verblijvende echtgenoot woonachtig is in een ander lidstaat of Zwitserland. Indien de echtgenoot in een Lidstaat of in Zwitserland woont en daar arbeid verricht, kan ook aanspraak worden gemaakt op de kinderopvangtoeslag.

De leden van de CDA-fractie vragen met betrekking tot de update bij casus nummer acht of er met de invoering van artikel 13b Awir iets veranderd is in het oplossen van dit schrijnende geval. Artikel 13b Awir komt qua doel en strekking overeen met het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3:4 Awb. Artikel 13b Awir is in de Awir opgenomen om het belang van de belangenafweging te benadrukken en de noodzaak om hierbij de menselijke maat toe te passen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de mening van de leden van de CDA-fractie deelt dat een beurspromovendus met kinderen belemmerd wordt om te promoveren, omdat zonder kinderopvangtoeslag de kans groot is dat hij of zij de werkzaamheden moet staken? In de Wko staat wanneer een ouder recht heeft op kinderopvangtoeslag. Een werknemer-promovendus heeft – indien aan de overige voorwaarden is voldaan – recht op kinderopvangtoeslag omdat er sprake is van belastbaar loon in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001. Dit geldt ook voor de promotiestudent en beurspromovendus met een fictieve dienstbetrekking. Een promotiestudent kan niet op grond van zijn studentstatus aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. Volgens de Wko volgt een promotiestudent geen opleiding; een promotietraject is namelijk geen bachelor- of masteropleiding in de zin van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De feitelijke invulling van de relatie van de promotiestudent en beurspromovendus met de universiteit bepaalt hun fiscale behandeling. De rechtspositie van de promotiestudent en beurspromovendus is afhankelijk van de relatie met de universiteit en de wijze waarop hier feitelijk uitvoering aan wordt gegeven. Onduidelijkheid over het dienstverband kan leiden tot onduidelijkheid over het recht op kinderopvangtoeslag. Om de onduidelijkheid weg te nemen, kan de universiteit de overeenkomst met de promovendus en de praktische invulling hiervan vooraf laten toetsen door de Belastingdienst.

Met betrekking tot het antwoord op casus nummer 13 vragen de leden van de CDA-fractie welke verlofuren er niet onder het arbeidscontract vallen. Of verlofuren onder het arbeidscontract vallen is in beginsel een zaak tussen werkgever en werknemer. Verloonde verlofuren vallen in ieder geval onder het arbeidscontract, dit kan anders zijn indien het gaat om onbetaald verlof, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

De leden van de CDA-fractie bij nummer 14 willen deze leden graag weten in welke gevallen achteraf blijkt dat iemand niet aan de doelgroepenstatus voldeed. Bij de aanvraag wordt de ouder gevraagd om aan te geven welke doelgroepstatus van toepassing is. Geeft een ouder hierbij een verkeerde status door of vergeet een ouder een wijziging in de status door te geven, dan kan soms pas na afloop van het berekeningsjaar blijken dat geen aanspraak bestaat op kinderopvangtoeslag. Om dit tegen te gaan wordt is een campagne gestart om ouders te informeren over het belang van het doorgeven van de juiste gegevens. Daarnaast wordt als onderdeel van het verbetertraject kinderopvangtoeslag de gegevenslevering aan Belastingdienst/Toeslagen geïntensiveerd, zodat eerder gesignaleerd kan worden dat een ouder mogelijk niet aan de voorwaarden voldoet.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het advies van de Nationale Ombudsman, zoals genoemd in casus 15, heeft overgenomen. De Nationale Ombudsman heeft geadviseerd om belanghebbenden beter te informeren over mogelijke uitzonderingen waarop een toeslaggerechtigde een beroep kan doen. De initiatieven van de Nationale Ombudsman hebben in hoge mate bijgedragen aan het verruimen van de termijn van zes weken naar uiterlijk vijf jaar. Ik hecht eraan dat de burger adequate toegang tot informatie heeft. Op de website van de Belastingdienst/Toeslagen is toegelicht dat burgers hier - tot 5 jaar ná het jaar waar het verzoek over gaat - een beroep op kunnen doen en op welke manier.

Met betrekking tot de huurtoeslag bij recreatiewoningen, casus nummer 17, vragen de leden van de CDA-fractie welke lijn duidelijk is geworden uit de jurisprudentie van de ABvRS en of dit gelijk is aan de hypotheekrenteaftrek. Uit jurisprudentie van de ABvRS van medio 2019 volgt dat er recht kan bestaan op huurtoeslag voor een recreatiewoning indien uit het bestemmingsplan, ofwel uit expliciet gedoogbeleid van de gemeente, blijkt dat er geen verbod op permanente bewoning geldt. In het algemeen is een recreatiewoning niet bedoeld de eigenaar anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking te staan. Staat een belastingplichtige een recreatiewoning wel anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking in de zin van artikel 3.111, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001, dan kan recht op hypotheekrenteaftrek bestaan.

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting bij casus 21. Zij vragen waarom in geval van beëindiging medebewoning het inkomen van de vertrekkende bewoner bij het inkomen van de zittende bewoner wordt opgeteld. Bij de huurtoeslag wordt naast de draagkracht van de aanvrager en de partner ook de draagkracht van de medebewoner meegeteld. Wanneer sprake is van een medebewoner voor een deel van het jaar, wordt alleen voor dit deel van het jaar het inkomen van de medebewoner meegeteld. Is bijvoorbeeld sprake van een medebewoner tot en met september, dan wordt het inkomen van de medebewoner alleen meegenomen bij de berekening van de huurtoeslag over de maanden januari tot en met september.

De leden van de CDA-fractie vragen, met betrekking tot casus 25, in hoeveel gevallen sprake is van verschoonbaarheid. De BelastingTelefoon zal burgers informeren over het indienen van bezwaar. De website van de Belastingdienst geeft hierover ook informatie. Voor het indienen van een bezwaar gelden termijnen. De hoofdregel is dat als een bezwaar te laat wordt ingediend het niet-ontvankelijk wordt verklaard. Dit is echter niet het geval als de burger bij het te laat indienen niet redelijkerwijs in verzuim is geweest. Overigens geldt als hoofdregel dat onder voorwaarden gedurende vijf jaar een tegemoetkoming in het voordeel van belanghebbende kan worden herzien. In zoverre kan een te laat ingediend bezwaar in voorkomende gevallen wel soelaas bieden.

De leden van de CDA-fractie vragen of er ruimte is voor overschrijding van de termijn indien mensen in gesprek zijn met de Belastingdienst. Ook vragen zij of de Belastingdienst mensen in die situatie kan wijzen op het pro forma bezwaar. Of sprake is van een verschoonbare overschrijding zal per situatie beoordeeld worden, waarbij ook eventuele eerdere contacten met de Belastingdienst meegenomen worden. Doel van de gesprekken is vaak juist om te bekijken of een casus opgelost kan worden zonder dat de belanghebbende daarvoor bezwaar moet maken. Zo nodig zal tijdens een gesprek op de mogelijkheid van bezwaar gewezen worden. Overigens kan ook bij een te laat ingediend bezwaar alsnog inhoudelijk aan belanghebbende tegemoetgekomen worden, omdat de Belastingdienst/Toeslagen op basis van artikel 21a Awir en 5a Uitvoeringsregeling Awir de verplichting heeft een te laag vastgestelde tegemoetkoming in het voordeel van belanghebbende te herzien. Herziening is slechts niet mogelijk wanneer sprake is van een van de uitzonderingssituaties genoemd in artikel 5a van de Uitvoeringsregeling Awir.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen