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)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN 2
1. Inleiding 2
2. Verbetering van de uitvoerbaarheid toeslagen 3
3. Het voorkomen van schrijnende situaties door toeslagpartnerschap 11
4. Uitvoerings- en handhavingsaspecten 13
5. Gevolgen voor de regeldruk 14
6. Budgettaire aspecten 15
7. Europees recht en staatssteun 16
8. Doenvermogen 16
9. Verwerking van persoonsgegevens 17
10. Artikel 3.1 Comptabiliteitswet 17
11. Advies en consultatie 20
12. Evaluatieparagraaf 21
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING 21

I. ALGEMEEN

Deze memorie van toelichting is opgesteld mede namens Onze Minister voor Medische Zorg, de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst.

1. *Inleiding*

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat het huidige toeslagenstelsel grote nadelen kent en dat een aantal mensen onevenredig benadeeld is door de harde vormgeving van het huidige toeslagenstelsel. Een stelsel dat is gebouwd om burgers financiële steun te bieden veroorzaakt onzekerheid en onvoorspelbaarheid en heeft ertoe geleid dat burgers soms in ernstige problemen zijn gebracht. Onder meer de twee deelrapporten van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Toeslagen[1] en het eindrapport van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (de Adviescommissie)[2] bevatten een gedegen analyse van de problemen van het huidige stelsel van toeslagen. Het IBO Toeslagen concludeert dat het huidige toeslagenstelsel leidt tot een groot aantal terugvorderingen en nabetalingen en daarmee tot te veel onzekerheid bij burgers. De terugvorderingen en nabetalingen zijn onder andere het gevolg van de systematiek van het stelsel waarbij voorschotten door de Belastingdienst/Toeslagen worden verstrekt op basis van door burgers zelf geschatte (inkomens)gegevens, de sterke inkomensafhankelijkheid en de vele complexe grondslagen. De risico's stapelen zich bovendien op bij de meest kwetsbare burgers: burgers die de hoogste toeslagen ontvangen, die niet over voldoende financiële buffers beschikken of die een onregelmatig inkomen hebben. Ook raken de terugvorderingen en nabetalingen veelal burgers die in een situatie van (financiële) stress verkeren of die te maken hebben met een impactvolle verandering in de persoonlijke omstandigheden. Deze problematiek kan volgens het IBO Toeslagen niet binnen het huidige stelsel worden opgelost, omdat die samenhangt met de beleidsmatige uitgangspunten van het bestaande toeslagenstelsel.

In de op 30 april 2020 aan de Tweede Kamer verzonden kabinetsreactie op het IBO Toeslagen[3] heeft het kabinet geconcludeerd de nadelen van het bestaande toeslagenstelsel met name vanuit het burgerperspectief niet acceptabel te vinden en - gesteund door de Tweede Kamer unaniem aangenomen motie Bruins/Van Weyenberg[4] - een hervorming aangekondigd van het huidige toeslagenstelsel. Wel heeft het kabinet daarbij nadrukkelijk aangegeven dat hervorming van het bestaande toeslagenstelsel een langere periode zal beslaan. Het kabinet zet dit jaar de contouren van een nieuw stelsel neer: een wenkend perspectief. Aangezien een majeure hervorming van het toeslagenstelsel om zorgvuldige besluitvorming vraagt, werkt het kabinet aan een routekaart met de verschillende stappen die in de besluitvorming aan de orde komen. Deze routekaart is inclusief

---

[1] IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 540), bijlage 7.

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

[3] IBO toeslagen deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, 10 januari 2020 (bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 624).

[4] Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 558.

de tussenstappen en maatregelen die genomen worden op weg naar het wenkende perspectief. Dit jaar biedt het kabinet de routekaart aan bij de uitwerking van alternatieven voor het toeslagenstelsel.

Het kabinet beseft tegelijkertijd nadrukkelijk dat een wenkend perspectief onvoldoende is voor de huidige problemen. Vanwege de urgentie van de problematiek acht het kabinet het noodzakelijk om nu reeds een aantal (wettelijke) maatregelen te treffen. Het voorliggende wetsvoorstel ziet op deze maatregelen voor de korte termijn op weg naar een beter en menselijker systeem, in lijn met de daarover door de Tweede Kamer unaniem aangenomen motie Lodders c.s.[5] De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn deels al aangekondigd in de brief van 13 maart 2020 in reactie op het eindrapport van de Adviescommissie[6] en in de brief die ik uw Kamer op 25 mei 2020 ter gelegenheid van de indiening van het wetsvoorstel Wet hardheidsaanpassing Awir heb gestuurd.[7] De opgenomen maatregelen in onderhavig wetsvoorstel hebben als oogmerk om de Belastingdienst/Toeslagen beter in staat te stellen meer maatwerk aan toeslaggerechtigden te bieden en de zogenoemde praktische rechtsbescherming te vergroten. Het kabinet hoopt hiermee de 'menselijke maat' in het systeem van toeslagen te verbeteren. Ook wil het kabinet de administratieve lasten verminderen ten aanzien van kleine terugvorderingen.

Daarnaast is het kabinet van mening dat maatregelen voor burgers doenlijk moeten zijn. Zowel in het IBO-toeslagen als in de beide rapporten van de Adviescommissie[8] is de analyse dat in het systeem van toeslagen onvoldoende rekening is gehouden met het doenvermogen van burgers. De analyse in beide rapporten is helder: op een aantal punten moeten maatregelen opnieuw worden beoordeeld met aandacht voor de positie van de burger. De genoemde punten uit de rapporten worden in dit wetsvoorstel aangepakt. Voor de gekozen oplossingen zijn diverse sociaal-maatschappelijke organisaties geraadpleegd. Hun kennis en expertise op het gebied van het gedrag van burgers hebben een bijdrage geleverd aan de precieze vormgeving van het wetsvoorstel.

Conform het advies in deelrapport 1 van het IBO Toeslagen[9] heeft de Belastingdienst/Toeslagen extra (budgettaire) middelen gekregen om de dienstverlening aan toeslaggerechtigden te versterken. Bovendien is reeds de Wet hardheidsaanpassing Awir[10] in werking getreden waarin onder meer een hardheidsclausule is opgenomen waardoor het mogelijk wordt om maatwerk te bieden in situaties van onvoorziene onbillijkheden van overwegende aard die volgen uit het toeslagensysteem. Het kabinet verwacht met het volledige pakket aan maatregelen – in de Wet hardheidsaanpassing Awir en in onderhavig wetsvoorstel – voor de korte termijn belangrijke stappen te zetten en een oplossing te bieden voor de meest urgente problemen binnen het huidige toeslagenstelsel op weg naar een beter en menselijker nieuw stelsel. Het kabinet wil er overigens geen misverstand over laten bestaan dat met het voorliggende wetsvoorstel de complexiteit van

---

5 Kamerstukken II 2019/20, 31066 nr. 582.
6 Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 613.
7 Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 635.
8 Adviescommissie uitvoering toeslagen, Omzien in verwondering 1 - Interim-advies, 14 november 2019 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 546) en Omzien in verwondering 2 – Eindadvies, 12 maart 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608).
9 IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, 28 oktober 2019 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 540).
10 Stb. 2020, 227.

het stelsel als zodanig niet volledig wordt weggenomen. Dat kan alleen worden bereikt met een volwaardig alternatief voor het huidige stelsel.

2. *Verbetering van de uitvoerbaarheid toeslagen*

Het kabinet zet met dit wetsvoorstel in op drie pijlers: het versterken van de menselijke maat in het toeslagenstelsel, het verbeteren van de praktische rechtsbescherming van burgers en het voorkomen van schrijnende situaties door het verlies van toeslagen als gevolg van partnerschap. De verbeteringen in het huidige wetsvoorstel zijn een eerste stap in het terugbrengen van de menselijke maat in het toeslagensysteem. Om deze verbeteringen optimaal te realiseren is ook de dienstverlening van de Belastingdienst/Toeslagen aan de burger van groot belang. De Minister van Financiën heeft in zijn brief van 27 februari 2020[11] een beeld geschetst van de gewenste cultuur van de Belastingdienst, waaronder ook de cultuur bij de Belastingdienst/Toeslagen. Inmiddels zijn er verschillende verbeteringen doorgevoerd in de relatie tussen de Belastingdienst/Toeslagen en de burger, waaronder het aanstellen van een persoonlijk zaakbehandelaar in het kader van de hersteloperatie om de omgang met de burger fundamenteel te veranderen en de dienstverlening te verbeteren. Hierdoor zijn de relevante belangen voor het maken van een besluit inzichtelijker waardoor meer maatwerk geleverd kan worden bij de besluitvorming. Daarnaast wordt op dit moment gewerkt aan een cultuurverandering binnen de Belastingdienst, waarbij medewerkers stil staan bij wat in het verleden fout is gegaan en welke intenties en waarden hieraan ten grondslag lagen. Door dit te analyseren en te verbeteren wordt een stapsgewijze ontwikkeling van een nieuwe cultuur ingezet.

2.1 Het versterken van de menselijke maat

2.1.1. Menselijke maat

De [12]Adviescommissieconcludeert in haar eindadvies[13] dat de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)[14] belangrijke ruimte geeft om meer uiting te geven aan de menselijke maat in het toeslagenstelsel. Een belangrijke rol daarbij is weggelegd voor het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag. Codificatie van deze jurisprudentie levert in de ogen van het kabinet een belangrijke bijdrage aan deze menselijke maat. Daarbij dient opgemerkt te worden dat reeds uitvoering wordt gegeven aan het proportioneel vaststellen door de Belastingdienst/Toeslagen. De grondslag hiervoor is het eind 2019 in werking getreden Verzamelbesluit Toeslagen dat terugwerkende kracht kent naar 23 oktober 2019.[15]

Daarnaast acht het kabinet het van belang om ook een andere belangrijke uitspraak van de ABRvS[16] te codificeren. Dit ziet op het matigen van een terugvordering bij bijzondere omstandigheden. Het heeft daarmee een essentieel aandeel bij het in de praktijk brengen van de menselijke maat. Daarom wordt met dit wetsvoorstel een discretionaire bevoegdheid gegeven aan de Belastingdienst/Toeslagen om een lager bedrag terug te vorderen, voor zover terugvordering

---

[11] Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 607.
[13] Adviescommissie uitvoering toeslagen, Omzien in verwondering 2 – Eindadvies, 12 maart 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608), hoofdstuk 6.
[14] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536
[15] Besluit van 20 december 2019, Stcrt. 2019, 70486.
[16] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.

van het gehele bedrag, gezien de bijzondere omstandigheden van het specifieke geval, onevenredig zou zijn. Ook aan het matigen van de terugvordering is reeds uitvoering gegeven via een uitbreiding van het Verzamelbesluit Toeslagen.[17] Mede om frauduleuze praktijken te voorkomen, wordt tevens voorgesteld dat de omvang van een bestaande wettelijke aansprakelijkheid van een derde niet wordt beïnvloed door een eventuele matiging van de terugvordering bij de belanghebbende.

2.1.2. Proportioneel vaststellen

In het verleden werden ouders geconfronteerd met hoge terugvorderingen van hun kinderopvangtoeslag op het moment dat zij de kosten voor kinderopvang niet (volledig) hadden betaald, soms met betalingsproblemen tot gevolg. De ABRvS heeft in haar uitspraak van 23 oktober 2019[18] geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen de mogelijkheid heeft om de kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen. Zodoende ontvangt de ouder naar rato van de kosten die hij heeft betaald kinderopvangtoeslag. Met de voorgestelde wetswijziging wordt de uitspraak van de ABRvS gecodificeerd in de Wet kinderopvang (Wko).

Om aan te sluiten bij de actuele situatie van burgers, krijgen ouders lopende het toeslagjaar maandelijks een voorschot gebaseerd op een schatting van de relevante grondslagen. Op het moment dat alle gegevens na afloop van het toeslagjaar bekend zijn, wordt de kinderopvangtoeslag definitief vastgesteld. Wanneer deze definitieve vaststelling afwijkt van het voorschot, wordt het verschil teruggevorderd of nabetaald. In het geval een ouder aan bepaalde voorwaarden niet heeft voldaan, dan wordt het volledige bedrag teruggevorderd (een zogenaamde nihilstelling). Eén van de voorwaarden voor het recht op kinderopvangtoeslag was gekoppeld aan de zinsnede 'te betalen kosten' in artikel 1.5, eerste lid, Wko. Een ouder moest het volledige bedrag aan kinderopvangkosten daadwerkelijk hebben betaald. Indien de ouder dit niet had gedaan, werd het volledige voorschot aan kinderopvangtoeslag teruggevorderd. Deze lezing is in de jurisprudentie meermaals onderschreven.[19] Kinderopvangtoeslag werd op grond van deze lezing tot 23 oktober 2019 niet mogelijk vastgesteld naar rato van de kosten die de ouder wel had betaald. Dit heeft tot schrijnende situaties bij ouders geleid die werden geconfronteerd met een nihilstelling.

In het kader van de CAF 11-zaak[20] is opnieuw gekeken naar deze rigide toepassing van de wetgeving. In de Kamerbrief van 11 juni 2019[21] "Richting een oplossing voor ouders in de CAF 11-zaak" hebben de staatssecretaris van Financiën en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangekondigd een meer proportionele benadering te gaan onderzoeken.

---

17 Verzamelbesluit Toeslagen, Besluit van 17 april 2020, Stcrt 2020, nr. 22720.
18 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.
19 Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2013:2006, ECLI:NL:RVS:2014:1114, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8833, ECLI:NL:RVS:2018:864.
20 Een zaak van het Combiteam Aanpak Facilitators waar de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag onrechtmatig stopzette bij ouders die opvang afnamen bij het gastouderbureau waar het onderzoek op zag. In het interim-advies *"Omzien in verwondering"* concludeert de Adviescommissie uitvoering toeslagen dat ouders in deze zaak slachtoffer zijn geworden van het vooringenomen handelen van de Belastingdienst/Toeslagen en ten onrechte als fraudeur zijn aangemerkt (Kamerstukken II, 2019D46008).
21 Kamerstukken II, 2018/19, 31066, nr. 400.

Voordat dit onderzoek was afgerond, oordeelde de ABRvS op 23 oktober 2019 dat de Wko zo moet worden gelezen dat de kinderopvangtoeslag proportioneel kan worden vastgesteld.[22] De uitspraak betekende een omslag in de tot dan toe vaste rechtspraak van de ABRvS, waarmee de wettelijke kaders nu wel de ruimte bieden aan de Belastingdienst/Toeslagen om de kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen.

Door middel van een opdrachtbrief heeft het ministerie van SZW de Belastingdienst/Toeslagen verzocht om, vooruitlopend op eventuele aanpassingen in de wet- of regelgeving, uitvoering te geven aan het proportioneel vaststellen van de aanspraak op kinderopvangtoeslag, conform de afspraken die beide bewindspersonen hierover hadden gemaakt. Dit is ingevuld in het Verzamelbesluit Toeslagen.[23] De uitspraak wordt met voorgestelde wetswijziging nu ook gecodificeerd in de wet.

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, 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.[24]

<u>Voorbeeld</u>

Een kinderopvangorganisatie factureert € 10.000 voor de kosten voor kinderopvang in een berekeningsjaar. De ouder ontvangt € 8.000 (80%) aan voorschotten kinderopvangtoeslag. De eigen bijdrage is € 2.000. De Belastingdienst/Toeslagen constateert na afloop van het berekeningsjaar dat de ouder slechts € 9.000 van de gefactureerde € 10.000 heeft betaald aan de kinderopvangorganisatie. Het inkomen is ongewijzigd. De schuld van de ouder aan de kinderopvangorganisatie bedraagt € 1.000.

Onder de oude interpretatie van de wet zou de Belastingdienst/Toeslagen het definitieve recht op kinderopvangtoeslag op nihil hebben gesteld omdat de ouder de kosten van kinderopvang niet volledig had betaald. Het voorschot kinderopvangtoeslag van € 8.000 zou volledig worden teruggevorderd, en ook de schuld van de ouder aan de kinderopvangorganisatie van € 1.000 zou blijven bestaan.

De voorgestelde wijziging regelt dat de Belastingdienst/Toeslagen in deze situatie het definitieve recht op kinderopvangtoeslag berekent op basis van € 9.000 aan kinderopvangkosten in plaats van op € 10.000. Dit houdt in dat het recht op kinderopvangtoeslag op € 7.200 (80% van € 9.000) wordt vastgesteld. Het terug te vorderen bedrag aan kinderopvangtoeslag bedraagt in dat geval € 800 (€ 8.000 minus € 7.200). De schuld van de ouder aan de

[22] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.
[23] Stcrt. 2019 nr. 70486. Vernieuwd in Stcrt. 2020 nr. 22720.
[24] Tijdig zoals beschreven in het Verzamelbesluit Toeslagen (Stcrt. 2019 nr. 70486. Vernieuwd in Stcrt. 2020 nr. 22720.)

kinderopvangorganisatie blijft hierbij € 1.000.

Het verschuldigde bedrag van deze ouder bedraagt in de nieuwe situatie € 1.800 (€ 1.000 aan de kinderopvangorganisatie en € 800 aan terugvordering). In de oude situatie was dit € 9.000 (€ 1.000 aan de kinderopvangorganisatie en € 8.000 terugvordering, het volledige voorschot kinderopvangtoeslag).

2.2 Het versterken van de praktische rechtsbescherming voor burgers

Om de praktische rechtsbescherming van burgers te versterken stelt het kabinet diverse maatregelen voor. Het kabinet zoekt hier aansluiting bij de kabinetsreactie "Regels en ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte".[25] Het kabinet wil de dienstverlening van de overheid aan de burgers verbeteren. Door het opnemen van de voorgestelde bepalingen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) wordt expliciet gemaakt dat de Belastingdienst/Toeslagen meer zorgvuldig en proactief handelt overeenkomstig de normen die volgen uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur indien de betreffende omstandigheden daartoe noodzaken. Onderdeel van de voorgestelde wetswijzigingen is onder meer een aantal aanpassingen van de informatieverplichtingen. Door ook meer informatie van derden te ontvangen, kan de Belastingdienst/Toeslagen beter voorkomen dat er bij de toekenning van voorschotten of tegemoetkomingen onbedoelde fouten worden overgenomen en kan sneller aan de bel worden getrokken als eerder ontvangen informatie niet blijkt te kloppen. Het uitvragen van informatie bij belanghebbenden wordt met extra waarborgen omkleed. Wanneer een belanghebbende diens inlichtingenplicht niet nakomt zullen er meerdere stappen zijn voordat een toeslag wordt stopgezet of een boete wordt opgelegd. De afweging van belangen en het evenredigheidsbeginsel bij het vaststellen van de beschikking krijgt voor de Belastingdienst/Toeslagen een meer centrale plaats.

2.2.1. Introductie doelmatigheidsgrens

Gebaseerd op het voorstel van het IBO Toeslagen[26], wordt voorgesteld om een zogenoemde doelmatigheidsgrens voor toeslagen in te voeren waardoor een bedrag lager dan het drempelbedrag niet meer wordt teruggevorderd. Dergelijke drempelbedragen bestaan ook in de inkomstenbelasting en het bedrag voor de drempelbepaling bij toeslagen is hieraan gelijk, te weten € 47 euro in het jaar 2020. De drempel leidt tot minder (kleine) terugvorderingen, wat leidt tot meer begrip bij belanghebbenden. De koppeling aan de bepalingen inzake de doelmatigheidsgrens in de Wet inkomstenbelasting 2001 zorgt ervoor dat ook voor toeslagen deze grens in het kader van de inflatiecorrectie jaarlijks worden aangepast.

2.2.2. Naar voren brengen van een zienswijze door belanghebbende

[25] Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282, p. 2-3.
[26] IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, 28 oktober 2019 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 540), bijlage 7, bouwsteen 9.

De mogelijkheid om eerder in gesprek te gaan met de belanghebbende wordt verruimd. Zo wordt aan de belanghebbende onder andere de gelegenheid geboden om te reageren op een vast te stellen beschikking in de fase van de definitieve toekenning, indien nadelige gevolgen voor de belanghebbende kunnen ontstaan die mogelijk onevenredig zijn in verhouding tot de te dienen doelen van die vast te stellen beschikking. Het bieden van een gelegenheid tot het naar voren brengen van een zienswijze heeft als doel zoveel mogelijk bezwaar en beroep achteraf te voorkomen door een meer passende en juiste beschikking vast te stellen. Door de belanghebbende vroegtijdig in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze in te brengen, krijgt de Belastingdienst/Toeslagen belangrijke feiten en omstandigheden in beeld die nodig zijn voor een zorgvuldige belangenafweging waardoor ook de evenredigheid van beschikkingen zal toenemen.

De Belastingdienst/Toeslagen spant zich in de voorschotfase reeds in om (hoge) terugvorderingen zoveel mogelijk te voorkomen. Om dit te bewerkstelligen zijn bijvoorbeeld alle kinderopvangorganisaties vanaf 1 januari 2021 verplicht relevante gegevens, zoals bijvoorbeeld het aantal afgenomen opvanguren, maandelijks aan de Belastingdienst/Toeslagen te leveren. Wanneer belangrijke afwijkingen worden geconstateerd tussen de gegevens die de burger (bij de aanvraag) heeft opgegeven en de gegevens van de kinderopvangorganisatie, kan de Belastingdienst/Toeslagen contact opnemen met de burger, zodat deze burger, indien nodig, zijn gegevens kan aanpassen. Daarnaast vergelijkt de Belastingdienst/Toeslagen vier keer per jaar de bekende actuele inkomensgegevens met de gegevens die door de burger (bij de aanvraag) zijn opgegeven. Mocht daar aanleiding toe zijn dan worden burgers op verschillen geattendeerd. Zo worden zij in staat gesteld hun gegevens aan te passen zodat hoge terugvorderingen kunnen worden voorkomen.

2.2.3. Aanvullende waarborgen ter verbetering van de rechtspositie bij informatieverplichtingen

Voorts worden er verschillende wetswijzigingen voorgesteld om het proces inzake de informatieverplichtingen van burgers van aanvullende waarborgen te voorzien. Deze waarborgen sluiten aan bij de gewenste zorgvuldige en proactieve houding van de Belastingdienst/Toeslagen. Op grond van de Awir hebben burgers de verplichting om desgevraagd alle gegevens en inlichtingen te verstrekken aan de Belastingdienst/Toeslagen die voor de toekenning van de toeslag van belang kunnen zijn. Via de voorgestelde wetswijzigingen wordt deze informatieverplichting verduidelijkt. Deze verduidelijking houdt in dat de informatieverplichting niet alleen is bedoeld voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming, maar ook voor de bepaling van de hoogte van een voorschot of het herzien van een reeds verstrekt voorschot.

Het kabinet meent evenwel aanvullende waarborgen in te bouwen om de praktische rechtsbescherming van de burger te versterken en een betere balans aan te brengen in deze informatieverplichtingen. Deze aanvullende waarborgen zien onder andere op een meer zorgvuldige vormgeving van het aanmaningsproces ingeval de burger niet aan zijn informatieverplichting voldoet. Dit betreft onder andere een wettelijke verankering dat de aanmaningstermijn, waarbinnen de gegevens uiterlijk dienen te worden verstrekt door de belanghebbende nadat op een eerder verzoek niet is gereageerd, minimaal twee weken dient te

betreffen. Doordat wordt gesproken van een minimale termijn kan de Belastingdienst/Toeslagen meer maatwerk treffen door een langere aanmaningstermijn te hanteren indien de omstandigheden van het geval daartoe noodzaken. Uiterlijk bij de aanmaning dient de Belastingdienst/Toeslagen te wijzen op de mogelijke gevolgen van het niet tijdig voldoen aan de verplichting om de gegevens of inlichtingen te verstrekken. Een van die gevolgen is de mogelijkheid tot het opleggen van een verzuimboete. Op deze wijze wordt de belanghebbende tijdig en volledig geïnformeerd over de mogelijke gevolgen van het niet nakomen van de informatieverplichting waardoor hij beter kan anticiperen en negatieve gevolgen kan voorkomen.

Ingeval de Belastingdienst/Toeslagen voornemens is om bij het niet nakomen van de informatieverplichting door de belanghebbende een beschikking vast te stellen die voor de belanghebbende nadelige gevolgen heeft die mogelijk onevenredig zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen, zijn er in dit wetsvoorstel nadere vereisten verbonden aan de reeds bestaande verplichting om de burger tijdig en volledig te informeren. Zo is ingevolge dit wetsvoorstel de Belastingdienst/Toeslagen gehouden om in de brief van de aanmaning de belanghebbende te informeren over de vast te stellen beschikking en daarbij de belanghebbende in de gelegenheid te stellen om zijn zienswijze ten aanzien van die beschikking te geven.

Verder wordt voorgesteld om een aanvullende stap in te bouwen ten aanzien van een vast te stellen beschikking waarbij de tegemoetkoming of het voorschot op nihil wordt gesteld of het voorschot wordt gestopt. De Belastingdienst/Toeslagen kan deze beschikking met mogelijk vergaande gevolgen voor de burger slechts vaststellen indien een redelijkerwijs te vergen inspanning heeft plaatsgevonden om de persoon die niet heeft voldaan aan de informatieverplichting in de gelegenheid te stellen alsnog de gevraagde gegevens en inlichtingen binnen een redelijke termijn te verstrekken voordat die persoon is aangemaand. Deze aanvullende rappelverplichting na het eerste verzoek tot verstrekking van gegevens en inlichtingen en vóór de aanmaning kan zowel per brief plaatsvinden of op een andere geschikte wijze (bijvoorbeeld telefonisch of per e-mail).

2.2.4. Aanvullende waarborg bij verzuimboete wegens niet nakomen informatieverplichting

Ook bij het opleggen van een verzuimboete wordt voornoemde aanvullende stap ingebouwd. Het opleggen van een verzuimboete is slechts mogelijk indien een redelijkerwijs te vergen inspanning heeft plaatsgevonden om de burger die niet heeft voldaan aan zijn informatieverplichting in de gelegenheid te stellen alsnog de gevraagde gegevens en inlichtingen binnen een redelijke termijn te verstrekken voordat die burger wordt aangemaand. Indien het aannemelijk is dat deze inspanning heeft plaatsgevonden en de aanmaningstermijn is verstreken, kan de Belastingdienst/Toeslagen een verzuimboete opleggen.

2.2.5. Verplichting tot informatieverstrekking voor derden

Om zo veel mogelijk fouten in aanvragen van toeslagen te voorkomen en omdat informatieverstrekking door een ander dan de toeslaggerechtigde/belanghebbende, de partner of

de medebewoner kan bijdragen aan een lastenverlichting van de burger is het wenselijk om de mogelijkheid voor de Belastingdienst/Toeslagen om informatie op te vragen bij een derde uit te breiden. Onder de voorgestelde regeling worden ook administratieplichtigen en verhuurders verplicht om desgevraagd informatie aan de Belastingdienst/Toeslagen aan te leveren die van belang kan zijn voor de uitvoering van de toeslagen. Administratieplichtigen zijn bijvoorbeeld kinderopvangcentra, gastouderbureaus, verzekeraars en banken. Met de uitbreiding van deze informatieverplichting voor derden wordt ook beoogd om effectiever aanvragen van belanghebbende te kunnen beoordelen met behulp van contra-informatie.

Naast een informatieverplichting voor derden op verzoek, wordt er ook een wettelijke grondslag voorgesteld op basis waarvan het mogelijk wordt om spontane informatieverstrekking door een derde aan de Belastingdienst/Toeslagen te bewerkstelligen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kinderopvangcentra en gastouderbureaus die op regelmatige basis de afgenomen uren kinderopvang delen met de Belastingdienst/Toeslagen. Ook deze voorgestelde regeling beoogt een mogelijkheid om effectiever de aanvragen van belanghebbende te kunnen beoordelen, alsmede een verlichting van de administratieve last voor de burger te bewerkstelligen.

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

Het kabinet stelt voor dat een zogenoemd boeterapport verplicht wordt ingeval de Belastingdienst/Toeslagen voornemens is om een vergrijpboete van meer dan € 340 op te leggen. De (vermoedelijke) overtreder wordt via een brief in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.[27] Aan de belanghebbende wordt een redelijke termijn gegeven om zijn zienswijze te geven. Ook dit is een belangrijke stap om de praktische rechtsbescherming te versterken.

2.2.7. Kwijtschelding op termijn

Het kabinet vindt het van groot belang dat kwijtschelding van schulden bij de inkomensafhankelijke regelingen mogelijk wordt en stelt daartoe een wettelijke grondslag voor. Het kwijtschelden van schulden vergroot maatwerk en versterkt de menselijke maat in gevallen waar dat het hardst nodig is. Het kabinet heeft hierbij een soortgelijke regeling als bij de fiscaliteit op het oog. Uit onderzoek is echter helaas gebleken dat kwijtschelden door de Belastingdienst/Toeslagen de komende jaren onuitvoerbaar is. Het inrichten van een proces voor kwijtschelden brengt momenteel te grote complexiteitsgevolgen en te grote risico's op procesverstoringen voor de uitvoering met zich. Ook zullen andere belangrijke dossiers zoals de vereenvoudiging beslagvrije voet en het uitfaseren van het invorderingssysteem Enterprise Tax Management te veel onder druk komen te staan door de mogelijkheid van kwijtschelden nu in werking te laten treden. Wegens deze redenen zal de voorgestelde kwijtscheldingsmogelijkheid bij een koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden.

3. Het voorkomen van schrijnende situaties door toeslagpartnerschap

3.1 Schrijnende situaties door toeslagenpartnerschap

[27] Artikel 5:48 Awb.

In het rapport "Toeslagpartner tegen wil en dank" zijn door het Landelijk overleg sociaal raadslieden enkele schrijnende situaties aan het licht gebracht die hun grondslag vinden in het partnerbegrip.[28] Een categorie van deze schrijnende situaties betreft de achterblijvende partner van een persoon die in een penitentiaire inrichting verblijft. Ook de Nationale ombudsman heeft voor deze categorie aandacht gevraagd. [29] Voor de partner die voor langere tijd is gedetineerd is het niet mogelijk om bij te dragen aan het huishouden of de zorg voor kinderen. Het probleem is dat deze persoon blijft meetellen als partner voor de toeslagen. Dit heeft een negatief effect op de gerechtigdheid tot en de hoogte van de tegemoetkoming, zoals de kinderopvangtoeslag en de alleenstaande ouderkop. Om het financiële nadeel in deze situaties weg te nemen, wordt de bestaande uitzondering voor - kort gezegd - ongehuwde partners die in een verzorgings- of verpleeghuis verblijven uitgebreid naar partners van wie er één langer dan een jaar in enige vorm is gedetineerd. Tevens wordt de bestaande uitzondering uitgebreid naar - kort gezegd - gehuwde partners. De achterblijvende partner kan verzoeken om niet als partner aangemerkt te worden, voor de periode waarin diens partner in (genoemde lange) detentie zit. Aan het einde van deze periode kan, afhankelijk van de dan geldende feiten en omstandigheden, het partnerschap herleven. Op dat moment kan de voorheen gedetineerde partner financieel bijdragen of anderszins voor het kind zorgen en overigens ook voldoen aan de voorwaarden voor partnerschap. Voortzetting van de 'ontpartnerde' status is dan niet langer redelijk. Zowel gehuwde als ongehuwde partners die op grond van de Awir worden aangemerkt als partner kunnen gebruik maken van deze verzoekprocedure. Bij ministeriële regeling kunnen nadere voorwaarden worden gesteld aan dit verzoek.

Ook personen die een zorgbehoevende ouder in huis nemen, kunnen geconfronteerd worden met negatieve gevolgen voor de toeslagen, zoals verlies van het recht op de zogenoemde alleenstaande ouderkop van het kindgebonden budget. Voor bloed- en aanverwanten in de eerste graad bestaat momenteel een uitzondering. Deze uitzondering is echter begrensd: zij is niet meer van toepassing indien beide personen de leeftijd van 27 jaar hebben bereikt. Deze leeftijdgrens brengt met zich dat in sommige schrijnende situaties waarin een ouder woont bij zijn kind (of andersom) geen beroep op die uitzondering kan worden gedaan om die schrijnendheid weg te nemen. Daarom wordt voorgesteld deze leeftijdsgrens te laten vervallen.

De uitzondering voor samenwonenden die een zakelijke huurovereenkomst hebben gesloten wordt naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling aangepast. [30] Behalve een onderlinge zakelijke huurovereenkomst, wordt deze uitzondering nadrukkelijk ook van toepassing op de situatie dat twee personen beiden met een derde een zakelijke huurovereenkomst hebben gesloten.

In overeenstemming met het IBO Toeslagen zal een partnerschap niet langer met terugwerkende kracht naar het begin van het kalenderjaar ontstaan.[31] Een partnerschap ontstaat per de eerste

---

[28] Rapport "Toeslagpartners tegen wil en dank. Financiële stress door te strakke regels van de Belastingdienst" van 1 april 2019.

[29] Brief van de Nationale ombudsman aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 februari 2020, kenmerk 201910874.

[30] Raad van State 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:494.

[31] IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, 28 oktober 2019 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 540), bijlage 7, bouwsteen 8 (Knip in toeslagjaar bij ontstaan partnerschap)..

van de maand volgend op de gebeurtenis waardoor het partnerschap tot stand komt, zoals bijvoorbeeld een huwelijk of de geboorte van een kind. Hiermee wordt voorkomen dat het partnerschap leidt tot een terugvordering van de teveel ontvangen toeslagen in het eerste deel van het jaar, omdat het recht op toeslagen lager wordt door het partnerschap. Deze problematiek, die met name speelt in de zorgtoeslag, wordt hiermee verholpen.

Het kabinet realiseert zich dat de voorgestelde wijzigingen niet alle schrijnende situaties uit het voornoemde rapport "Toeslagpartner tegen wil en dank" zullen oplossen. Het voortbestaan van schrijnende situaties kan veroorzaakt worden door divergerend beleid of onbekendheid van burgers met de mogelijkheden die er reeds al zijn om schrijnende situaties op te lossen, bijvoorbeeld via de gemeenten. Het kabinet zal daarom verder inzetten op onderzoek naar het partnerbegrip binnen het fiscale domein, het toeslagenstelsel en de sociale zekerheid.

3.2 Onverzekerdheid partner

Het kabinet wil terugvorderingen voorkomen die het gevolg zijn van iets wat zich buiten de invloedsfeer van een individuele burger afspeelt. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan maatregel 12B uit het eerste deelrapport van IBO-Toeslagen.[32] Met de wijziging worden er niet langer eisen gesteld aan de verzekerdheid van de partner. Op dit moment is er alleen zorgtoeslag voor personen die verplicht verzekerd zijn en dat ook daadwerkelijk hebben gedaan. Geen zorgtoeslag is er voor personen die op andere wijze verzekerd zijn, zoals bijvoorbeeld bewoners van AZC's, militairen, gemoedsbezwaarden, gedetineerden, werknemers van internationale organisaties en Europese Studenten of personen die langdurig verblijven. Als de toeslagpartner van deze groep, terecht onverzekerd is, ontvangt men 50% van de tweepersoonstoeslag. Daarnaast is er nog een groep mensen die wel een zorgverzekering behoren te sluiten, maar dit niet hebben gedaan. Voor de toeslagpartners van deze groep vervalt ook het recht op zorgtoeslag. Met deze wijzing ontvangen ook deze toeslagpartners straks 50% van de tweepersoonstoeslag. Dit is een voordeel voor de toeslagpartner die wel een zorgverzekering heeft afgesloten. Die toeslagpartner is immers niet meer afhankelijk van de andere toeslagpartner als het gaat om de omvang van het recht op zorgtoeslag.

Deze wijziging is voor de Belastingdienst/Toeslagen een vereenvoudiging. Hij hoeft namelijk niet meer bij te houden wat de reden is voor het onverzekerd zijn van de partner van de aanvrager. Daarmee wordt ook terugvordering voorkomen die het gevolg zou zijn geweest van de omstandigheid dat achteraf blijkt dat de partner van de aanvrager onterecht niet verzekerd was.

3.3 Renteberekening bij terugvordering

In het verlengde van de uitspraak van de ABRvS[33] op basis waarvan met dit wetsvoorstel de mogelijkheid wordt gecreëerd om een beschikking tot terugvordering (en de matiging daarvan) te kunnen opleggen, wordt tevens voorgesteld om de berekening van rente aan te passen.

[32] IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, 28 oktober 2019 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 540).
[33] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.

4. Uitvoerings- en handhavingsaspecten

De maatregelen van dit wetsvoorstel zijn door de Belastingdienst beoordeeld met de uitvoeringstoets. Voor alle maatregelen geldt dat de Belastingdienst die uitvoerbaar acht per de voorgestelde data van inwerkingtreding. De gevolgen voor de uitvoering zijn beschreven in de uitvoeringstoetsen die als bijlagen zijn bijgevoegd. Een aantal maatregelen uit dit wetsvoorstel leidt tot uitvoeringskosten bij de Belastingdienst/Toeslagen. Deze maatregelen zijn opgenomen in de hierna opgenomen tabel. Afgelopen voorjaar is budget beschikbaar gesteld voor de Belastingdienst/Toeslagen waarmee deze uitvoeringskosten eenmalig gedekt kunnen worden.

Tabel 1: *Overzicht uitvoeringskosten Belastingdienst/Toeslagen (bedragen x € 1.000)*

Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen						
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Maatregelen						
Drempel kleine terugvorderingen	190	0	-30	-30	-30	-30
Toeslagen verplichten tot geven gelegenheid zienswijze aan belanghebbende bij mogelijk onevenredige gevolgen besluit	70	800	1.150	1.150	1.150	1.150
Artikel 18 Awir verduidelijken en opnemen rappelverplichting	0	380	0	0	0	0
Uitbreiden bevoegdheid om bepaalde derden aansprakelijk te stellen voor toeslagschulden	0	0	420	0	0	0
Wijzigen vergrijpboete	140	210	220	130	130	130
Aanpassingen partnerbegrip	230	0	0	0	0	0
Geen terugvorderingen bij een niet-verzekerde of onterecht verzekerde partner	130	0	0	0	0	0
Totaal uitvoeringskosten	**760**	**1.390**	**1.760**	**1.250**	**1.250**	**1.250**

5. Gevolgen voor de regeldruk

De maatregelen in dit wetsvoorstel hebben geen of slechts zeer beperkte structurele gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Twee maatregelen hebben een (zeer) gering structureel verzwarend effect op de administratieve lasten. De eerste maatregel is de aanpassing van de verplichting voor derden om op verzoek informatie te overleggen. Deze brengt een administratieve lastenverzwaring van jaarlijks gemiddeld ongeveer € 280.000 met zich. Deze lastenverzwaring komt overigens naar verwachting vrijwel geheel voor rekening van bedrijven, omdat bedoelde derden in de regel geen burgers zullen zijn. De tweede maatregel betreft de invoering van de mogelijkheid voor de burger om in bepaalde gevallen een zienswijze in te dienen voordat een besluit wordt genomen dat mogelijk onevenredig nadelige gevolgen voor hem heeft. De hiermee samenhangende administratieve lastenverzwaring voor burgers bedraagt jaarlijks gemiddeld ongeveer € 140.000. Er zijn echter ook twee maatregelen die een administratieve lastenverlichting inhouden. Ten eerste betekent de drempel voor kleine terugvorderingen (de doelmatigheidsgrens) een jaarlijkse lastenverlichting voor burgers, omdat voor die kleine bedragen de terugvordering op nihil wordt gesteld. Hierdoor is er ook minder snel reden voor het maken van bezwaar. De lastenverlichting is berekend op een jaarlijks gemiddelde van ongeveer € 45.000. Ten tweede beoogt invoering van voormelde mogelijkheid van het indienen van een zienswijze ook een lastenverlichting. Een zienswijze kan er namelijk toe leiden dat het voorgenomen besluit (meer) in overeenstemming is met hetgeen de burger accepteert (bijvoorbeeld een lagere terugvordering of een beter gemotiveerde terugvordering), waardoor de burger geen bezwaar maakt waar hij dat wel zou hebben gedaan als de mogelijkheid van een zienswijze niet had bestaan. De met het voorkomen van bezwaar- en beroepsprocedures gepaard gaande administratieve lastenverlichting voor de burgers is becijferd op een jaarlijks gemiddelde van € 47.000. Dat betekent dat met betrekking tot genoemde mogelijkheid van het indienen van een zienswijze per saldo sprake is van een administratieve lastenverzwaring van € 93.000. Voor de overige maatregelen geldt dat het aantal burgers dat door de maatregel wordt getroffen dusdanig klein is dat de gevolgen voor de administratieve lasten verwaarloosbaar zijn.

6. *Budgettaire aspecten*

In tabel 2 is het budgettaire effect van het wetsvoorstel weergegeven. De maatregelen met het grootste budgettair effect zijn de aanpassingen van het partnerbegrip en de drempel voor kleine terugvorderingen (doelmatigheidsgrens).

De aanpassingen van het partnerbegrip omvat budgettair gezien verscheidene kleine en grotere maatregelen. Binnen de aanpassingen van het partnerbegrip heeft de maatregel over het vervallen van terugwerkende kracht van het in aanmerking nemen van partnerschap het grootste budgettair effect, namelijk € 30 miljoen. Met de maatregel die erin voorziet dat de leeftijdsgrens van 27 jaar voor bloed- en aanverwanten komt te vervallen is een geraamd bedrag van € 8,3 miljoen gemoeid.

Bij de maatregel over de doelmatigheidsgrens is uitgegaan van gemiddeld jaarlijks 300.000 terugvorderingen van een bedrag dat onder de grens van thans € 47 blijft. Dit aantal is vermenigvuldigd met het gemiddelde onder dat grensbedrag, aangezien het niet in alle gevallen waarin terugvordering als gevolg van de voorgestelde maatregel niet meer plaats vindt, sprake zal zijn van een terugvordering van € 47.

Tabel 2: budgettaire gevolgen in euro (x miljoen)

Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen				
Maatregelen	**2021**	**2022**	**2023**	**Structureel**
Drempel kleine terugvorderingen	7,1	7,1	7,1	7,1
Aanpassingen partnerbegrip	40,0	40,0	40,0	40,0
Geen terugvorderingen bij een niet-verzekerde of onterecht verzekerde partner	4,1	4,1	4,1	4,1
Totaal uitvoeringskosten	**51,2**	**51,2**	**51,2**	**51,2**

7. Europees recht en staatssteun

In het wetsvoorstel zijn geen maatregelen opgenomen waarin aspecten van Europees recht, het verbod op staatssteun of de grondrechten spelen.

8. Doenvermogen

In het wetsvoorstel is rekening gehouden met het doenvermogen van burgers. De doelgroep is door de analyses uit het IBO-onderzoek[34] en de rapporten van de Adviescommissie[35] bekend. De drie rapporten bevatten een scherpe analyse waar het in de bestaande regelgeving aan schort wanneer het doenvermogen van burgers aan de orde is. In de rapporten is aangegeven dat de mentale belasting voor burgers te hoog is, dat het moeilijk is de regels goed na te leven en dat de schade voor burgers disproportioneel is bij fouten of vergissingen. Zeker bij kwetsbare groepen of wanneer er sprake is van een ingrijpend *life event*, is het voldoen aan bepalingen uit de huidige wetgeving voor veel burgers ondoenlijk. Voeg daarbij de conclusie uit de rapporten dat kleine fouten tot grote moeilijkheden kunnen leiden en een aanpak vanuit het burgerperspectief is noodzakelijk.

[34] IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 540).

[35] Adviescommissie uitvoering toeslagen, Interim-advies Omzien in verwondering 1 - Interim-advies, 14 november 2019 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 546) en Eindadvies Omzien in verwondering 2 – Eindadvies, 12 maart 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608).

[36] Een vroeg concept van het wetsvoorstel is gedeeld met het ouderpanel dat in het kader van de Wet hardheidsaanpassing Awir is ingesteld.

De genoemde rapporten zijn de leidraad geweest voor het wetsvoorstel. De mogelijke oplossingsrichtingen zijn voorgelegd aan enkele sociaal-maatschappelijke organisaties.[36] Deze hebben kennis en ervaring over het gedrag van burgers en de gevolgen van de wetgeving rond toeslagen op verschillende groepen burgers. Zij ondersteunen burgers bij knelpunten en hebben diverse malen aan de bel getrokken bij de rijksoverheid dat er ongewenste ontwikkelingen waren en dat burgers in het nauw raakten. Tevens verrichten enkele van deze organisaties zelf onderzoek naar de gevolgen van overheidshandelen. Zij zijn gevraagd om op de oplossingsrichtingen te reageren vanuit de optiek van het burgerperspectief. Zij hebben een inschatting gemaakt of de oplossingen doenbaar waren voor burgers, welke onvermoede neveneffecten een maatregel kunnen hebben en of de belangrijkste doelgroepen bereikt kunnen worden. Bij het beoordelen welk effect een maatregel heeft op het doenvermogen is door de organisaties gekeken naar de doelgroep per maatregel en de mentale belasting die de maatregel mee kan brengen voor burgers, of er sprake is van cumulatie van lasten bijvoorbeeld in relatie tot aanpalende regelingen en wat de gevolgen kunnen zijn van inertie bij of fouten van burgers.

Succesfactoren bij de uitvoering van de maatregelen zijn volgens de organisaties heldere wetgeving, gerichte communicatie over die maatregelen en duidelijke uitleg vanuit de uitvoerder wat nu precies wanneer van de burger verwacht wordt. Zonder uitleg en eventuele ondersteuning van kwetsbare groepen, zal het doenvermogen van burgers nodeloos op de proef blijven worden gesteld, hoe goed de wet ook bedoeld en geformuleerd is. De maatregelen die erin voorzien dat wordt afgezien van het terugvorderen van kleine bedragen, de uitbreiding van de mogelijkheid om derden aansprakelijk te stellen en het schrappen van terugwerkende kracht van het in aanmerking nemen van partnerschap worden wat doenvermogen van de burger betreft het meest positief gewaardeerd. Ook de maatregel waarmee wordt geregeld dat bijvoorbeeld kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus kunnen worden verplicht om periodiek informatie te verstrekken wordt in die zin gewaardeerd, omdat het de burger kan ontlasten. Wel vraagt dit er volgens de organisaties om dat de burger van de informatieverstrekking op de hoogte is. Deze input is een belangrijke stap geweest in het opstellen van het huidige wetsvoorstel. Uiteraard hebben de organisaties de conceptwetsvoorstellen niet gezien en staat het hen vrij te reageren op het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben zich met hun input niet aan dit wetsvoorstel gecommitteerd.

[36] Een vroeg concept van het wetsvoorstel is gedeeld met het ouderpanel dat in het kader van de Wet hardheidsaanpassing Awir is ingesteld.

Concreet heeft hun input ertoe geleid dat het partnerbegrip wordt aangepast en dat de zeswekentermijn voor verzoek "buiten beschouwing laten van bijzondere bezittingen en bijzondere eenmalige uitkeringen van de vermogenstoets" wordt verruimd (dit is geregeld in de Fiscale verzamelwet 2021). Ook is mede naar aanleiding van de inbreng van de stakeholders enkel een doelmatigheidsgrens voor - globaal gezegd - het geheel of gedeeltelijk terugvorderen van eerder verleende tegemoetkomingen of voorschotten opgenomen in het wetsvoorstel. Er wordt geen doelmatigheidsgrens opgenomen voor het uitbetalen van tegemoetkomingen of voorschotten als het gaat om kleine bedragen.

De rapporten en de input van stakeholders hebben geleid tot een pakket dat volgens het kabinet veel minder vraagt van het doenvermogen van burgers dan de bestaande wet- en regelgeving omtrent toeslagen.

9. Verwerking van persoonsgegevens

Gezien de aard van dit voorstel is in de fase van beleidsontwikkeling een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. Met behulp hiervan is nut en noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens. In het artikelsgewijze commentaar bij de maatregelen die verwerking van persoonsgegevens tot gevolg hebben wordt hierop nader ingegaan.[37]

10. Artikel 3.1 Comptabiliteitswet

10.1 Nagestreefde doelen

Algemeen

Dit wetsvoorstel beoogt om meer maatwerk aan toeslaggerechtigden te bieden en de zogenoemde praktische rechtsbescherming te vergroten. Ook wil het kabinet de administratieve lasten verminderen ten aanzien van kleine terugvorderingen en nabetalingen. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel om de meest schrijnende situaties als gevolg van partnerschap te voorkomen. Het kabinet tracht met de maatregelen van het wetsvoorstel de 'menselijke maat' in het systeem van de toeslagen te verbeteren.

Meer menselijke maat door het evenredigheidsbeginsel

Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die gezien kunnen worden als een nadere uitwerking van het evenredigheidsbeginsel. Conform de uitspraak van de ABRvS[38] wordt het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag gecodificeerd. Hoewel hier reeds uitvoering aan wordt gegeven op grond van het Verzamelbesluit Toeslagen, is het in het belang van de rechtszekerheid om het proportioneel vaststellen ook bij wet vast te leggen. Daarnaast acht het kabinet het van belang om ook een andere belangrijke uitspraak van de ABRvS[39] te codificeren. Dit ziet op het matigen van een terugvordering bij bijzondere omstandigheden. De

[37] Artikel 3, zesde lid, en 38 Awir.
[38] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.
[39] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.

Belastingdienst/Toeslagen dient hiertoe in de wet een discretionaire bevoegdheid te krijgen. Ook aan deze maatregel wordt reeds uitvoering gegeven op grond van het Verzamelbesluit Toeslagen.

Rechtsbescherming

Het is van belang dat expliciet gemaakt wordt dat de Belastingdienst/Toeslagen meer zorgvuldig en proactief handelt, overeenkomstig de normen die volgen uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, indien de betreffende omstandigheden daartoe noodzaken. De afweging van belangen en het evenredigheidsbeginsel bij het vaststellen van een beschikking dient een meer centrale plaats te krijgen. Het doel van de maatregelen is een betere dienstverlening aan burgers door onder andere het leveren van meer maatwerk in situaties waarbij dat benodigd is. Hierdoor kan een meer passende beschikking worden vastgesteld, waarmee de praktische rechtsbescherming wordt vergroot en de benodigdheid van bezwaar en beroep kan worden verminderd.

Schrijnende situaties door toeslagpartnerschap

Voor de partner die voor langere tijd is gedetineerd is het niet mogelijk om bij te dragen aan het huishouden of de zorg voor kinderen. Als deze persoon blijft meetellen als toeslagpartner, heeft dit wel een negatief effect op de gerechtigdheid tot en de hoogte van vooral de kinderopvangtoeslag. Ook personen die een zorgbehoevende ouder in huis nemen, kunnen geconfronteerd worden met negatieve gevolgen voor de toeslagen, zoals verlies van het recht op de zogenoemde alleenstaande-ouderkop van het kindgebonden budget. Daarnaast kan ontstaan van het toeslagpartnerschap leiden tot een terugvordering van de teveel ontvangen toeslagen met betrekking tot de periode van het jaar tot aan het ontstaan van dat partnerschap, omdat het recht op toeslagen lager wordt door dat partnerschap. Deze situaties worden onwenselijk geacht en dienen voorkomen te worden.

10.2 Beleidsinstrumenten

De nagestreefde doelen van het wetsvoorstel worden bereikt door de Wet IB 2011, de Wko en de Awir aan te passen. De aanpassing van deze wetgeving kan de menselijke maat terugbrengen in het systeem, de praktische rechtsbescherming verbeteren en schrijnende situaties als gevolg van partnerschap voorkomen.

10.3 Nagestreefde doeltreffendheid

Menselijke maat

De meest schrijnende gevallen uit het verleden en voor de toekomst worden met het proportioneel vaststellen en matigen van een terugvordering bij bijzondere omstandigheden voorkomen. Dit gebeurt voor het verleden mede op grond van de maatregelen van de Wet hardheidsaanpassing Awir. Het proportioneel vaststellen en het matigen van de terugvordering bij bijzondere omstandigheden wordt met het wetsvoorstel voor de toekomst gecodificeerd. Op grond van de Wet hardheidsaanpassing Awir bestaat reeds de mogelijkheid van de hardheidsclausule om voor onbillijkheden van overwegende aard, situaties die de wetgever bij het opstellen van de wet niet heeft voorzien of niet heeft bedoeld, in de toekomst op te kunnen lossen.

Praktische rechtsbescherming

Om praktische rechtsbescherming van burgers te versterken sluit het kabinet bij diverse maatregelen aan bij de kabinetsreactie op het onderzoek "Regels en ruimte – verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte".[40] Het rapport laat zien dat er verschillende oorzaken zijn voor het niet leveren van maatwerk. In het onderzoek worden ook diverse oplossingen voor deze oorzaken voorgesteld. Het wetsvoorstel voorziet in de wettelijke verankering van deze maatregelen.

Voorkomen van schrijnende situaties door partnerschap

In het rapport "Toeslagpartner tegen wil en dank" zijn door het Landelijk overleg sociaal raadslieden enkele schrijnende situaties aan het licht gebracht die hun grondslag vinden in het partnerbegrip.[41] De Nationale ombudsman heeft specifiek voor de achterblijvende partner die in een penitentiaire inrichting verblijft, aandacht gevraagd. Onderhavig wetsvoorstel biedt voor die schrijnende situatie een oplossing en is daarmee doeltreffend.

Zoals eerder reeds beschreven, realiseert het kabinet zich dat de voorgestelde wijzigingen niet alle schrijnende situaties uit het voornoemde rapport "Toeslagpartner tegen wil en dank" zullen oplossen. Het voortbestaan van schrijnende situaties kan veroorzaakt worden door divergerend beleid of onbekendheid van burgers met de mogelijkheden die er reeds al zijn om schrijnende situaties op te lossen, bijvoorbeeld via de gemeenten. Het kabinet zal daarom verder inzetten op onderzoek naar het partnerbegrip binnen het fiscale domein, het toeslagenstelsel en de sociale zekerheid. Ook zal het kabinet zich inzetten om via de gemeenten de bestaande ondersteuningsmogelijkheden onder de aandacht te brengen.

10.4 Nagestreefde doelmatigheid

De maatregelen in dit wetsvoorstel vormen een efficiënte manier om genoemde doelstellingen te bereiken. Op een aantal onderdelen dient de wet immers aangepast worden om te voorkomen dat de meest schrijnende situaties in de toekomst zich zullen blijven doordoen, zoals bij het partnerschap en de eerder beschreven situaties die kunnen voortvloeien uit wetgeving. Andere maatregelen, zoals het proportioneel vaststellen en matigen, zien op codificatie van jurisprudentie. Omwille van de kenbaarheid en de rechtszekerheid is het van belang dat deze maatregelen in formele wetgeving verankerd wordt. En voor de maatregelen die zien op het bieden van praktische rechtsbescherming, is het van belang om op te merken dat (formele en praktische) rechtsbescherming ziet op de bescherming van rechten en belangen van burgers op grond van de wet. Aanpassingen op dit vlak, bijvoorbeeld door het bieden van gelegenheid tot het geven van een zienswijze, zullen dan ook doorgevoerd moeten worden in wetgeving.

11. Advies en consultatie

[40] Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282, p. 2-3.
[41] Rapport "Toeslagpartners tegen wil en dank. Financiële stress door te strakke regels van de Belastingdienst" van 1 april 2019.

De Raad voor de rechtsbijstand, de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) zijn om advies gevraagd. De Raad voor de rechtsbijstand geeft aan dat in het algemeen gezegd kan worden dat vooral de maatregelen in het wetsvoorstel die betrekking hebben op het verbeteren van de praktische rechtsbescherming zoals het uitbreiden van de mogelijkheid om een zienswijze te geven en meer zorgvuldigheid in het aanmaningsproces mogelijk kunnen leiden tot een iets kleiner beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand. De Raad voor de rechtsbijstand verwacht evenwel dat het effect van het wetsvoorstel op het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand vrij gering zal zijn omdat 1) slechts in uitzonderingsgevallen een toevoeging wordt verstrekt voor rechtsbijstand inzake besluiten van de Belastingdienst/Toeslagen en 2) omdat het aantal toevoegingen op dit gebied de laatste jaren is teruggelopen. Daarbij geeft de Raad voor de rechtsbijstand aan dat wijzigingen in wet- en regelgeving en het creëren van meer discretionaire bevoegdheden in het algemeen kunnen leiden tot een iets groter beroep op rechtsbijstand omdat nieuw beleid en jurisprudentie moeten worden gevormd. Dat zou mogelijk een iets dempend effect kunnen hebben op de hierboven genoemde afname van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. Al met al zullen de voorgestelde wetswijzigingen naar het oordeel van de Raad voor de rechtsbijstand per saldo in ieder geval niet leiden tot een toename van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand.
De Rvdr merkt in zijn advies op dat het wetsvoorstel beoogt dat de Belastingdienst/Toeslagen meer maatwerk kan leveren aan toeslaggerechtigden, onder andere door in het voortraject diverse overlegmomenten in te bouwen. De Rvdr voorziet dat dit mogelijk tot minder procedures leidt, maar dat daartegenover staat dat de zaken die wel door de rechter worden behandeld complexer zullen zijn. In de eerdere overlegmomenten is dan immers geen overeenstemming bereikt en de standpunten in de procedure bij de bestuursrechter zullen zijn verhard. De eventuele daling in het aantal zaken en de mogelijke stijging in zaakzwaarte leidt naar verwachting van de Rvdr per saldo evenwel niet tot een wijziging van de werklast.

De AP heeft geadviseerd om de noodzaak van en de gemaakte belangenafweging bij de maatregel die voorziet in een aanpassing van de informatieleveringsverplichtingen voor derden nader toe te lichten. In het artikelsgewijze commentaar is met dat advies rekening gehouden.[42]

Het ATR adviseert te verduidelijken hoe de voorgestelde maatregelen de menselijke maat versterken, welke problemen concreet worden opgelost en tot welke nieuwe uitvoeringsinstructies de wet aanleiding gaat geven. De maatregelen zijn in de onderdelen 2 en 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting thematisch gerubriceerd en het artikelsgewijze commentaar is aangevuld. De daarbij geformuleerde doelstellingen adresseren de concrete problemen die naar het oordeel van het kabinet een oplossing behoeven. Hierbij kan overigens worden opgemerkt dat alle maatregelen in zekere zin de menselijke maat bevorderen. Te denken valt aan de maatregelen die beogen een hoge terugvordering te voorkomen, zoals de mogelijkheid om een zienswijze in bepaalde gevallen in te dienen vóórdat een bezwarend besluit wordt genomen of de afschaffing van terugwerkende kracht van het in aanmerking nemen van partnerschap. Er moet nog worden bezien of en zo ja, in hoeverre (wetsinterpreterende) uitvoeringsinstructies nodig zijn. Ook adviseert het ATR onder meer om meer inzicht te geven in hoe de geconsulteerde sociaal-

[42] Zie de voorgestelde aanpassing van artikel 38 Awir.

maatschappelijke organisaties de impact op het doenvermogen van de burger inschatten. Hiermee is in onderdeel 8 van het algemeen deel van deze memorie rekening gehouden.

12. Evaluatieparagraaf

Na de inwerkingtreding van deze wet zal een evaluatie plaatsvinden, mede gelet op het belang dat wordt gehecht aan het bereiken van de doelstellingen met de voorgestelde wetswijzigingen. 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 geëvalueerd zal worden. De evaluatie van deze wet zal daarom meegenomen worden met de vijfjaarlijkse evaluatie van de Awir.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Artikel I (artikel 1.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

De Awir wordt geregardeerd door de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en kent dus een open stelsel van rechtsbescherming. Dat betekent dat een besluit dat op grond van de Awir is genomen zonder meer vatbaar is voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter. Het fiscale domein, waaronder de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001), kent echter een gesloten stelsel van rechtsbescherming. Dat betekent dat een besluit alleen dan voor bezwaar vatbaar is als dat in de wet is bepaald. Om de rechtsbescherming van burgers die zich beroepen op een uitzondering op het partnerbegrip onder de Wet IB 2001 en onder de Awir gelijk te schakelen, is het daarom wenselijk dat in artikel 1.2 Wet IB 2001 wordt bepaald dat op een verzoek als bedoeld in dat artikel wordt beslist bij voor bezwaar vatbare beschikking. Bovendien verbetert het de praktische rechtsbescherming in die zin dat een specifiek verzoek aan de inspecteur wordt voorgelegd waarin hem enkel wordt verzocht op grond van een specifieke uitzondering de betrokken personen niet (langer) als fiscale partner aan te merken.[43] Tot slot lost de voorgestelde maatregel voor de belastingplichtige het probleem op dat hij pas bij de aanslagregeling de rechtmatigheid van een afgewezen verzoek in bezwaar en beroep kan aanvechten. De voorgestelde maatregel heeft daarmee dus als voordeel dat de belastingplichtige al in het lopende belastingjaar een antwoord kan krijgen op de vraag of sprake is van fiscaal partnerschap, zodat hij dan reeds tot een juist bedrag een voorlopige teruggaaf kan aanvragen en niet het risico loopt later een deel daarvan te moeten terug betalen. Hiertoe strekt het voorgestelde tiende lid van genoemd artikel 1.2.

Voor een toelichting op de aanpassing van het eerste lid, onderdeel e, en het zesde lid wordt verwezen naar de toelichting op de aanpassing van artikel 3 Awir. Verder wordt van de gelegenheid gebruikgemaakt om een redactionele verbetering aan te brengen in het negende lid.[44]

Artikel II

Artikel II (artikel 1.5 van de Wet kinderopvang)

[44] Met die verbetering wordt ook tekstuele consistentie bereikt met artikel 3, tiende lid (nieuw), Awir.

Met de voorgestelde wijziging van artikel 1.5, eerste lid, van de Wet kinderopvang wordt verduidelijkt dat de ouder de kosten voor kinderopvang daadwerkelijk moet hebben betaald om aanspraak te kunnen maken op kinderopvangtoeslag. Indien de ouder deze kosten niet volledig heeft betaald kan de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag vaststellen naar rato van de kosten die de ouder daadwerkelijk heeft betaald.

Artikel III

Artikel III (artikel 2 Wet op de zorgtoeslag)

Voorgesteld wordt artikel 2, vijfde lid, van de Wet op de zorgtoeslag (Wzt) te laten vervallen. Dat lid heeft betrekking op een verzekerde met een partner die zich ten onrechte niet heeft verzekerd voor de zorgverzekering. Het vervallen van dat vijfde lid betekent dat de Belastingdienst/Toeslagen niet langer de reden hoeft bij te houden voor het niet verzekerd zijn van de partner. Het onderscheid tussen verzekerden met een partner die zich terecht niet heeft verzekerd en verzekerden met een partner die zich ten onrechte niet heeft verzekerd, verdwijnt. Een verzekerde met een partner die zich niet verzekerd heeft voor de zorgverzekering, heeft op basis van artikel 2, vierde lid, Wzt aanspraak op 50% van het bedrag waarop aanspraak bestaat indien de partner zich wel zou hebben verzekerd.

Het aantal onterecht onverzekerden was circa 17.000 per ultimo 2017 (Bron: VWS-Verzekerdenmonitor 2018). Aangenomen mag worden dat dit voor een flink deel alleenstaande betreft of stellen waarbij de partners beiden onverzekerd zijn. Een beperkt aantal huishoudens (minder dan 5.000) zal alsnog een zorgtoeslag van 50% krijgen voor de wel-verzekerde aanvrager.

Artikel IV

Artikel IV, onderdeel A (artikel 3 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

In artikel 3, eerste lid, Awir wordt verwezen naar het basispartnerbegrip van artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Artikel 5a, tweede lid, AWR bepaalt - kort gezegd - dat gehuwden die een deel van het kalenderjaar partner waren, voor het hele kalenderjaar als partner worden aangemerkt voor zover zij in de basisregistratie personen (BRP) op hetzelfde adres staan ingeschreven. Deze bepaling komt inhoudelijk overeen met artikel 3, derde lid, Awir. Die bepaling wordt evenwel aangepast in die zin dat er niet langer met terugwerkende kracht naar het begin van het berekeningsjaar partnerschap ontstaat (zie hierna). Om te voorkomen dat die ongewenste terugwerkende kracht via artikel 3, eerste lid, Awir zou blijven bestaan wordt voorgesteld ook artikel 3, eerste lid, Awir te wijzigen door in die bepaling niet langer meer naar artikel 5a, tweede lid, AWR te verwijzen.

Met de voorgestelde wijziging van artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir wordt in die bepaling tot uitdrukking gebracht dat om toepassing van de uitzondering wegens zakelijke (onder)huur moet worden verzocht. Op die manier wordt tekstuele consistentie bereikt met de voorgestelde

aanpassing van artikel 1.2, eerste lid, onderdeel e, Wet IB 2001, welke aanpassing op dit punt is ingegeven door het voorgestelde artikel 1.2, tiende lid, Wet IB 2001. Tevens wordt voorgesteld een uitspraak van de ABRvS te codificeren. Het gaat om een uitspraak waarin de ABRvS oordeelde dat ingeval één van beide partners niet huurt van de andere partner maar beide partners van een (en dezelfde) derde huren, gelet op het gelijkheidsbeginsel ook een beroep op de uitzondering wegens zakelijke (onder)huur kan worden gedaan.[45]

Verder wordt voorgesteld artikel 3, tweede lid, onderdeel f, Awir te laten vervallen. Reden is dat deze bepaling geen pendant kent in artikel 1.2 Wet IB 2001 en daarmee afbreuk doet aan de beoogde uniformiteit in het toeslagpartnerbegrip en het fiscale partnerbegrip. Bovendien leidt de bepaling tot een onevenwichtigheid in die zin dat de Belastingdienst/Toeslagen gebonden is aan het door de inspecteur vastgestelde fiscale partnerschap voor het betreffende berekeningsjaar, ook als die vaststelling niet juist is, terwijl die gebondenheid andersom niet kan ontstaan omdat in artikel 1.2 Wet IB 2001 een pendant van artikel 3, tweede lid, onderdeel f, Awir ontbreekt. Tot slot heeft artikel 3, tweede lid, onderdeel f, Awir naar zijn aard alleen betekenis in het kader van het met ingang van 1 januari 2014 ingevoerde partnerbegrip in de Awir, toen moest worden voorkomen dat personen die op dat moment reeds partner voor de inkomstenbelasting waren opnieuw moesten worden beoordeeld op basis van de criteria van het nieuwe partnerbegrip voor de Awir.[46] De bepaling heeft, met andere woorden, zijn doel gediend en heeft thans dus geen nut meer.

Ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 3, derde lid, Awir wordt partnerschap dat ontstaat op grond van het eerste lid of (een van de onderdelen van) het tweede lid van dat artikel in aanmerking genomen vanaf de dag waarop dat partnerschap is ontstaan, en geldt dat partnerschap niet langer meer voor de perioden die zijn gelegen vóór die dag, maar enkel nog voor de perioden vanaf die dag. In combinatie met toepassing van artikel 5 Awir wordt dat partnerschap in aanmerking genomen met ingang van de eerste van de dag van de maand die volgt op de maand waarin genoemd partnerschap is ontstaan. Deze wijziging vloeit voort uit het IBO Toeslagen.[47] Reden voor deze voorgestelde aanpassing is om te voorkomen dat partnerschap terugwerkt naar het begin van het berekeningsjaar in situaties waarin beide personen al op hetzelfde adres stonden ingeschreven. Deze terugwerkende kracht leidt ertoe dat toeslagen, in het bijzonder zorgtoeslag, met betrekking tot de periode in het berekeningsjaar die loopt tot aan het moment waarop het partnerschap ontstaat, bijvoorbeeld door een huwelijk of de geboorte van een kind, in beginsel moeten worden teruggevorderd. Dit kan tot schrijnende situaties leiden. Voor de nog resterende perioden van het berekeningsjaar blijft het partnerschap gedurende de inschrijving van beide personen op hetzelfde adres bestaan.[48] Bij die perioden gaat het immers niet om terugwerkende kracht. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de pendant in de

---

[45] ABRvS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:494.

[46] Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 12, p. 6.

[47] IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, 28 oktober 2019 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 540), bijlage 7, bouwsteen 8 (Knip in toeslagjaar bij ontstaan partnerschap).

[48] Om die reden kan niet zonder meer aangesloten worden bij artikel 5 Awir - en is artikel 3, derde lid, Awir dus nog nodig - omdat niet elke wijziging in de omstandigheden als bedoeld in artikel 5 Awir, bijvoorbeeld het meerderjarig worden van het kind, in de resterende perioden van het berekeningsjaar tot einde van het partnerschap mag leiden. Alleen ingeval geen sprake meer is van inschrijving op hetzelfde adres van de partners dan is de kwalificatie partnerschap niet langer op haar plaats.

inkomstenbelasting niet wordt aangepast omdat, anders dan in het toeslagendomein, in de inkomstenbelasting partnerschap in de regel financieel voordelig is en er overigens een keuzerecht geldt bij de toerekening van onder meer inkomensbestanddelen.[49] Bovendien speelt het probleem niet ook in de sfeer van de inkomstenbelasting, zodat er geen reden is voor een analoge aanpassing van de wet IB 2001. Een wijziging in het partnerbegrip in de inkomstenbelasting is ook niet noodzakelijk om een wijziging in het toeslagpartnerbegrip te bewerkstelligen. Deze redenen wegen voor het kabinet zwaarder dan de uniformiteit tussen beide partnerbegrippen. Onder de Wet IB 2001 hebben belastingplichtigen als het gaat om toerekening van onder meer inkomensbestanddelen als gezegd het recht om te kiezen of het partnerschap terugwerkt naar het begin van het kalenderjaar.[50] De Awir kent een dergelijk keuzerecht niet.

Ter verduidelijking wordt de tweede zin van het vierde lid van artikel 3 Awir vervangen. Een inhoudelijke wijziging is dus niet beoogd. De nieuwe tweede zin beoogt de rangorde in het partnerschap duidelijker tot uitdrukking te brengen dan de huidige tweede zin van het vierde lid. Als er sprake is van een partner in de zin van het eerste lid van artikel 3 Awir, dan gaat dit te allen tijde voor op een partnerschap in de zin van het tweede lid van artikel 3 Awir. Binnen het tweede lid van artikel 3 Awir geldt als partner degene die op grond van de eerstgenoemde categorie als partner wordt aangemerkt.

Met de voorgestelde wijziging van het vijfde lid, onderdeel a, van artikel 3 Awir wordt de bestaande uitzondering voor bloed- en aanverwanten uitgebreid. Deze uitbreiding krijgt vorm door de leeftijdsgrens voor de uitzondering, die in de huidige wettekst op 27 jaar staat gesteld, te laten vervallen. Dit betekent dat bloed- en aanverwanten in de eerste graad geen toeslagpartner zijn.

Door middel van de voorgestelde wijziging van het zesde lid van artikel 3 Awir worden twee uitbreidingen van de uitzondering op het partnerschap toegevoegd. Ten eerste wordt zij verruimd voor de achterblijvende partner van een persoon die langer dan een jaar is gedetineerd. Voor die partner wordt het mogelijk om op verzoek niet langer als partner van de gedetineerde partner te worden aangemerkt. Omdat de gedetineerde partner niet (financieel) kan bijdragen aan het huishouden en geen zorg kan dragen voor kinderen, kan toeslagpartnerschap onrechtvaardig uitpakken voor de achterblijvende partner. Dit partnerschap kan leiden tot een lagere tegemoetkoming of zelfs tot het vervallen van het recht op een tegemoetkoming, bijvoorbeeld het recht op kinderopvangtoeslag. Ten tweede wordt zij mede met het oog op een gelijke behandeling van partners op grond van het eerste lid verruimd met partners op grond van het eerste lid die in de BRP op hetzelfde woonadres staan ingeschreven. Hiertoe strekt de nieuwe tweede zin. De omstandigheid dat de eerste zin "van overeenkomstige toepassing" wordt verklaard, betekent dat het alleen gaat om partners op grond van het eerste lid voor wie geldt dat inschrijving van hen beiden als ingezetene op hetzelfde woonadres niet langer mogelijk is als gevolg van opname in een verpleeghuis of verzorgingshuis of detentie.[51] Naar analogie van de reeds bestaande uitzondering in artikel 2 van het Besluit op de huurtoeslag kan een verzoek worden gedaan om niet te worden

---

[49] Artikel 1.2, tweede lid, Wet IB 2001. Bedoeld keuzerecht is opgenomen in artikel 2.17, zevende lid, Wet IB 2001.

[50] Artikel 2.17, zevende lid, Wet IB 2001. Deze bepaling gaat overigens voor op artikel 5a, tweede lid, AWR.

[51] Inschrijving op hetzelfde woonadres is geen voorwaarde voor partnerschap op grond van het eerste lid. Beëindiging van die inschrijving leidt er dus ook niet toe dat partnerschap op grond van het eerste lid eindigt. Dat is anders bij partnerschap op grond van het tweede lid, waarvoor - gelet op de aanhef van het

aangemerkt als partner als er sprake is van opname in een verpleeghuis of verzorgingshuis of detentie van langer dan een jaar. Hiertoe strekt de voorgestelde nieuwe derde zin van het zesde lid. De uitzondering kan alleen worden aangevraagd voor de periode van het verblijf in een verpleeghuis of verzorgingshuis of detentie en eindigt als ook dat verblijf of de detentie eindigt. Met het oog op zowel het doenvermogen van de burger als uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst/Toeslagen is de verzoekprocedure eenvoudig van opzet. Zo wordt gedacht aan een kort standaardformulier waarbij het volstaat om een kopie van een bewijs van detentie dan wel verblijf in een verpleeg- of verzorgingshuis dat door de betreffende instelling is afgegeven, bij te voegen. De Belastingdienst/Toeslagen mag dan in beginsel vertrouwen op die informatie en hoeft niet zelf nader onderzoek te doen. Verder is van belang dat de vorm van detentie niet relevant is. Daarmee wordt dus geabstraheerd van bijvoorbeeld situaties waarin een gedetineerde (tijdelijk) om wat voor reden dan ook toch voor de kinderen zou kunnen zorgen. De verzoeker blijft uiteraard wel verplicht om relevante wijzigingen door te geven, bijvoorbeeld wanneer detentie onverwacht eerder eindigt, waardoor het bewijs van detentie dus is achterhaald door de actualiteit. Dit is immers van invloed op de (omvang van) het recht op toeslagen. De gegevens over detentie of verblijf in een verpleeg- of verzorgingshuis zijn gevoelige persoonsgegevens. De Belastingdienst/Toeslagen dient hier echter wel over te beschikken om het verzoek te kunnen beoordelen. Met het oog op het in de Algemene verordening persoonsgegevens (AVG)[52] vermelde vereiste van dataminimalisatie wordt naast genoemd formulier niet meer gevraagd dan een bewijs van detentie of verblijf in een verpleeg- of verzorgingshuis. Overigens ontvangt de Belastingdienst/Toeslagen in het kader van de uitvoering van de Wet op de zorgtoeslag periodiek gegevens over gedetineerden.[53] Die periodiciteit maakt echter dat onvoldoende is geborgd dat een verzoek op tijd kan worden beoordeeld, terwijl een verzoeker gebaat is bij een snelle beslissing, zeker nu het kan gaan om kwetsbare groepen. Daarom wordt de verzoeker gevraagd om genoemd bewijs zelf te overleggen. Het alternatief waarin geen sprake is van een verzoekprocedure maar de uitzondering op het partnerschap van rechtswege wordt toegepast, is overwogen. Dat alternatief gaat er echter aan voorbij dat de burger redenen kan hebben om als partner te willen blijven worden aangemerkt en (dus) niet wil dat de Belastingdienst/Toeslagen gegevens over verblijf in een verpleeg- of verzorgingshuis ontvangt. Bovendien zou het in dat alternatief nodig zijn om meer dan thans het geval is persoonsgegevens automatisch uit te wisselen, namelijk gegevens over verblijf in een verpleeg- of verzorgingshuis. Dat maakt dat dat alternatief mogelijk verder gaat dan strikt noodzakelijk en zich ook minder goed verhoudt tot het in de AVG vermelde proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste. Daarom is voor een verzoekprocedure gekozen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat met de wijziging van dit lid geen wijziging wordt beoogd voor de reikwijdte van de bestaande uitzondering. Met deze wijziging worden immers enkel nieuwe uitzonderingen toegevoegd.

---

tweede lid - geldt dat inschrijving op hetzelfde woonadres wel één van de voorwaarden is voor partnerschap.

[52] 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).

[53] Gedurende de detentie zijn op grond van artikel 24, eerste lid, van de Zorgverzekeringswet de rechten en plichten uit de zorgverzekering opgeschort, omdat de Minister van Justitie en Veiligheid dan verantwoordelijk is voor de verstrekking van geneeskundige zorg aan de gedetineerde verzekerde. Die opschorting betekent dat er geen recht op zorgtoeslag bestaat.

Het voorgestelde zevende lid van artikel 3 Awir, dat ziet op de gelijkstelling van ongehuwden met gehuwden wat aanverwantschap betreft, versterkt genoemde uniformiteit in de partnerbegrippen. Dit lid is namelijk de pendant van het huidige artikel 1.2, zesde lid, Wet IB 2001. Tegelijk wordt voorgesteld in beide leden te verduidelijken dat de bepaling zich ook uitstrekt tot de situatie waarin ongehuwd samenwonenden in het verleden partner waren. Reden hiervoor is dat aanverwantschap niet eindigt door beëindiging van het huwelijk.[54] Gelet op de bedoeling ongehuwd samenwonenden voor de bepaling van aanverwantschap gelijk te stellen aan gehuwden, is het dus nodig om een partnerschap tussen twee ongehuwd samenwonenden dat nu niet meer bestaat maar in het verleden wel heeft bestaan onder de reikwijdte van de tekst van de bepaling te brengen. Hierdoor wordt bewerkstelligd dat voor kinderen van de voormalige toeslagpartner dezelfde voorwaarden gelden als voor een eigen kind of een kind van een ex-echtgenoot. Dit betekent dat voor kinderen (jonger dan 27 jaar) van een ex-toeslagpartner ook een beroep kan worden gedaan op de uitzondering van het huidige artikel 3, vijfde lid, onderdeel a, Awir. De woorden "voormalig gehuwden" slaan - met het oog op tekstuele consistentie - enkel terug op de toevoeging "aangemerkt zijn geweest", omdat beide zinsneden de verleden tijd betreffen. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het, anders dan in artikel 1.2, zesde lid, Wet IB 2001, niet nodig is om in het voorgestelde artikel 3, zevende lid, Awir te verwijzen naar artikel 5a AWR. Artikel 3, eerste lid, Awir bevat - als "vorig lid" - die verwijzing immers al.

In het tot het negende lid te vernummeren lid wordt een technische aanpassing voorgesteld. Hiermee wordt tekstuele consistentie bereikt met artikel 1.2, achtste lid, Wet IB 2001. De in genoemd negende lid vermelde verwijzing wordt door de aanpassing bovendien gerichter.

In het tot het tiende lid te vernummeren lid wordt voorgesteld toe te voegen dat een tegemoetkoming aan een verzoek om niet als partner te worden aangemerkt omdat sprake is van een zakelijke (onder)huurrelatie, doorwerkt naar de Wet IB 2001.

Artikel IV, onderdeel B (artikel 18 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Artikel 18 Awir ziet op de verplichting voor een belanghebbende, een partner of een medebewoner om desgevraagd alle gegevens en inlichtingen te verstrekken aan de Belastingdienst/Toeslagen die voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming van belang kunnen zijn. Met de voorgestelde aanpassing van het eerste lid van genoemd artikel wordt bewerkstelligd dat deze verplichting ook gaat gelden met betrekking tot de bepaling van de hoogte van het voorschot of het herzien van een voorschot, bedoeld in artikel 16, vijfde lid, Awir.

Het huidige derde lid van artikel 18 Awir regelt dat ingeval de gevraagde gegevens of inlichtingen op grond van het eerste lid van artikel 18 Awir niet op tijd zijn verstrekt door de persoon aan wie dit is gevraagd, de Belastingdienst/Toeslagen hem aanmaant onder het stellen van een nadere termijn om alsnog de gevraagde gegevens en inlichtingen te verstrekken. Met de voorgestelde wijziging van artikel 18, derde lid, Awir wordt beoogd dat het voornoemde aanmaningsproces zorgvuldiger verloopt ten aanzien van de belanghebbende. Het voorgestelde derde lid van artikel 18 Awir regelt dat de aanmaningstermijn minimaal twee weken is. De Belastingdienst/Toeslagen

[54] Artikel 1:3, derde lid, BW.

kan er dus ook voor kiezen om, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, een langere aanmaningstermijn vast te stellen waarbinnen de gevraagde gegevens en inlichtingen verstrekt dienen te worden. Dit vergroot de mogelijkheden voor maatwerk. Uiterlijk bij de aanmaning wijst de Belastingdienst/Toeslagen op de mogelijke gevolgen van het niet tijdig voldoen aan de verplichting om de verzochte gegevens of inlichtingen te verstrekken. Aan het niet voldoen aan de verplichting tot verstrekken van verzochte gegevens of inlichtingen kunnen namelijk verschillende gevolgen worden verbonden. Hierbij kan worden gedacht aan het ambtshalve bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming of van het voorschot op grond van het vierde lid van artikel 18 Awir, het herzien van een voorschot op grond van het vijfde lid van artikel 16 Awir of het opleggen van een verzuimboete op grond van artikel 40 Awir.

Met de voorgestelde tekst van artikel 18, vierde lid, Awir wordt geregeld dat de Belastingdienst/Toeslagen ambtshalve de hoogte van de tegemoetkoming of van het voorschot kan bepalen of het voorschot kan herzien indien ook binnen de aanmaningstermijn niet aan de verplichting tot het verstrekken van verzochte gegevens of inlichtingen is voldaan. Om te benadrukken dat de Belastingdienst/Toeslagen hierbij een discretionaire bevoegdheid en beoordelingsruimte heeft, is het voorgestelde vierde lid geformuleerd als een zogenoemde 'kan-bepaling'. De Belastingdienst/Toeslagen kan op grond van deze discretionaire bevoegdheid bijvoorbeeld de tegemoetkoming op nihil bepalen of op een lager bedrag dan dat van een eerder verleend voorschot. Bij het ambtshalve bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming of van het voorschot of het herzien van een voorschot is de Belastingdienst/Toeslagen gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ingeval de Belastingdienst/Toeslagen na het verstrijken van de aanmaningstermijn voornemens is om de hoogte van de tegemoetkoming of van het voorschot ambtshalve te bepalen of het voorschot te herzien omdat de gevraagde gegevens en inlichtingen niet zijn versterkt, kan dit voor de belanghebbende nadelige gevolgen hebben die mogelijk onevenredig zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen. De Belastingdienst/Toeslagen zal in dit geval gehouden zijn om gelijktijdig en tezamen met de aanmaning te voldoen aan de verplichtingen van het voorgestelde artikel 26b Awir. Dit betekent dat de belanghebbende in de brief van de aanmaning ook op de hoogte wordt gesteld van de vast te stellen beschikking en daarbij in de gelegenheid wordt gesteld om zijn zienswijze ten aanzien van die beschikking te geven. De redelijke termijn om de zienswijze naar voren te kunnen brengen is in dit geval gelijk aan de aanmaningstermijn. Indien de belanghebbende niet reageert op de aanmaning en het gelijktijdig gegeven schriftelijke bericht om zijn zienswijze met betrekking tot de vast te stellen beschikking te geven, is de Belastingdienst/Toeslagen op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel gehouden om nogmaals een poging te doen om in contact te treden met de belanghebbende voordat de beschikking wordt vastgesteld. Dit kan zowel schriftelijk door middel van een brief als telefonisch.

In geval van het ontbreken van de relevante gegevens en inlichtingen, die ondanks de verzoeken daartoe niet van de belanghebbende zijn ontvangen, zal de Belastingdienst/Toeslagen vaak genoodzaakt zijn om de tegemoetkoming of het voorschot op nihil te stellen of het voorschot te

herzien waarbij uitsluitend de uitbetaalde termijnen gedurende het berekeningsjaar van dat herziene voorschot niet wijzigen (het zogenoemde stopzetten van een voorschot). Het voorgestelde vijfde en zesde lid van artikel 18 Awir regelen hierbij een aanvullende waarborg. Op grond van het voorgestelde vijfde en zesde lid is in dit geval een vast te stellen beschikking die leidt tot een tegemoetkoming van nihil, een voorschot van nihil of een stopzetting van een voorschot alleen mogelijk indien de Belastingdienst/Toeslagen aannemelijk maakt dat een redelijkerwijs te vergen inspanning heeft plaatsgevonden om de persoon die niet heeft voldaan aan de verplichting, bedoeld in het eerste lid van artikel 18 Awir, in de gelegenheid te stellen alsnog de gevraagde gegevens en inlichtingen binnen een redelijke termijn te verstrekken voordat die persoon is aangemaand. Door vast te leggen wanneer en op welke manier (schriftelijk of telefonisch) de Belastingdienst/Toeslagen de persoon heeft verzocht om informatie en gegevens, kan de Belastingdienst/Toeslagen aannemelijk maken dat aan een redelijkerwijs te vergen inspanning is voldaan. De aanvullende waarborgen van de voorgestelde wijzigingen van artikel 18 Awir passen bij de gewenste zorgvuldige en proactieve houding van de Belastingdienst/Toeslagen waarbij wordt gestreefd naar meer maatwerk en praktische rechtsbescherming.

Met de voorgestelde tekst van artikel 18, zevende lid, Awir wordt geen wijziging beoogd. Dit betreft een verplaatsing van de tweede zin van het huidige vierde lid van dat artikel.

Artikel IV, onderdeel C (artikel 26 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Artikel 26 Awir ziet op de terugvordering van een tegemoetkoming of van een voorschot. Indien een herziening van een tegemoetkoming of een herziening van een voorschot leidt tot een terug te vorderen bedrag dan wel indien een verrekening van een voorschot met een tegemoetkoming daartoe leidt, is de belanghebbende het bedrag van de terugvordering in zijn geheel verschuldigd. De voorgestelde aanpassingen van artikel 26 Awir zijn mede het gevolg van jurisprudentie van de ABRvS.[55]

Voorgesteld wordt enkele leden aan artikel 26 Awir toe te voegen en de huidige tekst van artikel 26 Awir te nummeren als eerste lid.

In het voorgestelde tweede lid wordt benadrukt dat het terug te vorderen bedrag, dat volgt uit een herziening van een tegemoetkoming, een herziening van een voorschot of een verrekening van een voorschot met een tegemoetkoming, in principe volledig wordt teruggevorderd door de Belastingdienst/Toeslagen. Op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 26 Awir en in lijn met het arrest van de ABRvS[56] heeft de Belastingdienst/Toeslagen de discretionaire bevoegdheid om een lager bedrag dan het ingevolge het eerste lid van genoemd artikel terug te vorderen bedrag terug te vorderen voor zover de nadelige gevolgen van een volledige terugvordering onevenredig zijn voor de belanghebbende in verhouding tot de met de volledige terugvordering te dienen doelen. Dit is een nadere uitwerking van artikel 3:4 Awb en artikel 13b Awir. De toets of de nadelige gevolgen van een volledige terugvordering mogelijk onevenredig zijn voor de

[55] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.
[56] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536, r.o. 5.12.

belanghebbende vindt plaats bij het vaststellen van de beschikking tot terugvordering. Deze toets en de mogelijke vermindering van het terug te vorderen bedrag die volgt uit die toets maken onderdeel uit van de beschikking tot terugvordering. De situatie waarin sprake is van nadelige gevolgen voor de belanghebbende van de beschikking tot (volledige) terugvordering die onevenredig zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen is beperkt tot bijzondere omstandigheden van het specifieke geval.

Deze bijzondere omstandigheden zijn voor de matiging van de terugvordering bij de kinderopvangtoeslag reeds nader vormgegeven in het Verzamelbesluit Toeslagen[57] als uitwerking van de jurisprudentie van de ABRvS.[58] Voor de toepassing van artikel 49 Awir, in het kader van het toekennen van een hardheidstegemoetkoming bij beschikkingen tot terugvordering inzake kinderopvangtoeslag waarbij vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop die beschikkingen betrekking hebben, zijn de bijzondere omstandigheden uitgewerkt in artikel 9b Uitvoeringsregeling Awir (UR Awir). De in de genoemde bepalingen gegeven opsommingen van bijzondere omstandigheden zijn niet limitatief en kunnen op basis van ervaringen uit de praktijk worden aangevuld in een volgende versie van het Verzamelbesluit Toeslagen of via een aanpassing van de UR Awir. Voor de toepassing van artikel 26, tweede lid, Awir, heeft het kabinet de situaties op het oog zoals die voor de hiervoor genoemde bepalingen zijn gecommuniceerd. Via een aanpassing van de Uitvoeringsregeling Awir zal dit ook ten behoeve van de toepassing van artikel 26, tweede lid, Awir nader worden vastgelegd en kunnen deze situaties op basis van ervaringen uit de praktijk worden aangevuld. Dit geldt eveneens voor zover de geschetste situaties zich niet voordoen bij de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Ook met betrekking tot deze tegemoetkomingen zullen de ervaringen uit de praktijk tot een aanvulling op onderstaande lijst leiden.

Van een bijzondere omstandigheid die tot toepassing van onderhavige bepaling leidt, is bij de kinderopvangtoeslag bijvoorbeeld sprake als:

- een derde (bijvoorbeeld een kinderopvangorganisatie) heeft gefraudeerd zonder medeweten en betrokkenheid van de belanghebbende; of
- een derde identiteitsfraude heeft gepleegd en op naam en buiten medeweten van de belanghebbende de toeslag heeft aangevraagd en de toeslag aantoonbaar – geheel of gedeeltelijk – niet ten gunste van de belanghebbende is gekomen.

Van bijzondere omstandigheden is op zichzelf geen sprake als:

- 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; of

[57] Verzamelbesluit Toeslagen, Besluit van 17 april 2020, Stcrt. 2020, nr. 22720.
[58] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.

- de terugvordering het gevolg is van het overschrijden van een vermogensgrens.

Het uitgangspunt bij bovenstaande situaties die op zichzelf geen bijzondere omstandigheden zijn is dat zij 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. Overigens zullen de financiële situatie of financiële problemen van de belanghebbende die terugbetaling van toeslagen verhinderen, in het algemeen niet leiden tot een matiging van de terugvordering. Voor deze situatie bestaat de mogelijkheid van een (persoonlijke) betalingsregeling.

Het voorgestelde derde lid van artikel 26 Awir verplicht de Belastingdienst/Toeslagen om een onherroepelijke beschikking tot terugvordering in bij ministeriële regeling aan te wijzen gevallen in het voordeel van de belanghebbende te herzien. Voor een toegekende of herziene tegemoetkoming die onherroepelijk is geworden, is de verplichting voor de Belastingdienst/Toeslagen tot herziening in het voordeel van belanghebbende nader geregeld in artikel 5a UR Awir. De Uitvoeringsregeling Awir zal worden aangepast door daarin ook de herziening van de onherroepelijke beschikking tot terugvordering op te nemen.

Artikel IV, onderdeel D (artikelen 26a en 26b van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Artikel 26a van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
In het voorgestelde artikel 26a Awir wordt een doelmatigheidsgrens opgenomen voor – globaal gezegd - het geheel of gedeeltelijk terugvorderen van eerder verleende tegemoetkomingen of voorschotten daarvan als het gaat om kleine bedragen. Deze doelmatigheidsgrens wordt daarbij rechtstreeks gekoppeld aan het grensbedrag dat is opgenomen in artikel 9.4, eerste lid, onderdeel a, Wet IB 2001. Indien een herziening van een tegemoetkoming leidt tot een terug te vorderen bedrag dan wel een verrekening van een voorschot met een tegemoetkoming daartoe leidt, wordt dat bedrag in de praktijk niet teruggevorderd indien het minder dan € 3 bedraagt. Door de voorgestelde regeling 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 verwachting is dat dit in de definitieve toekenningsfase zal leiden tot een vermindering van ongeveer 300.000 kleine terugvorderingen. De terugvorderingsgrens van € 47 (bedrag 2020) is ook van toepassing indien na de vaststelling van de beschikking tot toekenning van de tegemoetkoming of de herziening van deze beschikking het terug te vorderen bedrag bij het vaststellen of het herzien van de beschikking tot terugvordering wordt verminderd op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 26 Awir en het resterende terug te vorderen bedrag niet meer bedraagt dan de terugvorderingsgrens. Door de verwijzing naar artikel 9.4, eerste lid, onderdeel a, Wet IB 2001 worden deze bedragen ingevolge de artikelen 10.1 en 10.2 Wet IB 2001 jaarlijks via de zogenoemde bijstellingsregeling aangepast

door toepassing van de inflatiecorrectie. Met dit voorstel is het voorstel van het in het algemeen deel van deze memorie genoemde IBO Toeslagen[59] gedeeltelijk overgenomen, namelijk door het drempelbedrag van € 47 als doelmatigheidsgrens aan te laten sluiten op de regeling in de inkomstenbelasting. In afwijking van het voorstel uit het IBO wordt ingevolge dit artikel de doelmatigheidsgrens niet toegepast op nabetalingen. De reden voor deze beperking is om de nadelige budgettaire effecten voor toeslaggerechtigden te minimaliseren. Tevens wordt deze regeling, afwijkend van het voorstel uit het IBO niet toegepast in de voorschotfase maar alleen in de definitieve toekenningsfase of bij herziening van die definitieve toekenning.

Artikel 26b van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Op grond van het voorgestelde artikel 26b Awir stelt de Belastingdienst/Toeslagen de belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen voordat de beschikking tot toekenning van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 14 Awir, de beschikking tot herziening van een tegemoetkoming op grond van artikel 21 Awir, of de beschikking tot terugvordering die samenhangt met die beschikking tot toekenning of herziening van de tegemoetkoming, eventueel na matiging van het terug te vorderen bedrag op grond van het voorgestelde artikel 26, tweede lid, Awir, wordt vastgesteld, indien die betreffende beschikking leidt tot voor de belanghebbende nadelige gevolgen die mogelijk onevenredig zijn in verhouding tot de met de betreffende beschikking te dienen doelen. Deze zorgvuldigheidsbepaling kan worden gezien als een nadere uitwerking van de artikelen 3:2, 3:4, 4:7 en 4:8 Awb en artikel 13b Awir. Op grond van die artikelen is het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit onder andere gehouden de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Vervolgens weegt het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af. Deze belangenafweging is in artikel 13b Awir toegespitst op de Belastingdienst/Toeslagen om te benadrukken dat met betrekking tot de in het kader van de toeslagregelgeving te nemen beschikkingen de afweging van belangen en de rol van het evenredigheidsbeginsel zeer belangrijk zijn. Daarmee is buiten twijfel gesteld dat de Belastingdienst/Toeslagen gehouden is om in individuele gevallen de uit artikel 3:4 Awb en artikel 13b Awir voortvloeiende algemene beginselen van behoorlijk bestuur toe te passen. Dit is in lijn met de jurisprudentie van de ABRvS waarin artikel 3:4 Awb een centrale plaats inneemt.[60] De nadelige gevolgen van een besluit voor de belanghebbende mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Belangrijk instrument voor een dergelijke belangenafweging is het inzicht verkrijgen in de zienswijze van de belanghebbende, waarbij de belanghebbende relevante feiten en omstandigheden kan aandragen die van belang kunnen zijn voor de vast te stellen beschikking.

In de praktijk zal het voorgestelde artikel 26b Awir ertoe leiden dat de Belastingdienst/Toeslagen via een dialoog met de belanghebbende (die wordt gestart via een schriftelijke vooraankondiging), voorafgaand aan het geven van de betreffende beschikking, eerder tot een passende oplossing kan komen. De Belastingdienst/Toeslagen streeft hierbij naar maatwerk. Maatwerk kan worden bereikt

[59] 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.

[60] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3536, alsmede ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1046.

door middel van een zorgvuldige en proactieve houding van de Belastingdienst/Toeslagen. Deze zorgvuldige en proactieve houding kenmerkt zich in eerste instantie door de wijze van berichtgeving en door de termijn die aan de belanghebbende wordt geboden om zijn zienswijze kenbaar te maken. De belanghebbende zal per brief op de hoogte worden gesteld van de vast te stellen beschikking en daarbij in de gelegenheid worden gesteld om zijn zienswijze ten aanzien van die beschikking te geven. Aan de belanghebbende wordt een redelijke termijn gegeven. Wat een redelijke termijn exact is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij dient de Belastingdienst/Toeslagen tevens rekening te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In ieder geval krijgt de belanghebbende 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 het bericht aan de belanghebbende informatie over de rechten en plichten van de belanghebbende, de motivering van de vast te stellen beschikking en de mogelijke gevolgen van de vast te stellen beschikking voor de belanghebbende. Bij de vast te stellen beschikking houdt de Belastingdienst/Toeslagen rekening met alle gegevens en (bijzondere) omstandigheden van het geval die reeds zijn vergaard[61] 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.

Naast het bieden van maatwerk wordt met de zorgvuldige en proactieve houding van de Belastingdienst/Toeslagen de praktische rechtsbescherming verder versterkt. Via deze vorm van praktische rechtsbescherming kan bezwaar en beroep tegen de betreffende beschikking mogelijk worden voorkomen. Het streven is 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 tot uitdrukking gebracht. Uiteraard staat het de belanghebbende vrij om van zijn wettelijk recht van bezwaar en beroep tegen de beschikking alsnog gebruik te maken. Een uitzondering hierop geldt indien de Belastingdienst/Toeslagen en de belanghebbende het niet meer kunnen instellen van rechtsmiddelen tegen de betreffende beschikking via een zogenoemde vaststellingsovereenkomst rechtsgeldig zijn overeengekomen.[62]

---

[61] Artikel 3:2 en 3:4 Awb en artikel 13b Awir.
[62] Artikel 7:900 BW.

De toets of de nadelige gevolgen van de beschikking voor de belanghebbende mogelijk onevenredig zijn in verhouding tot de met de beschikking te dienen doelen dient door de Belastingdienst/Toeslagen vóór het vaststellen van de betreffende beschikking te worden gemaakt. Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat de Belastingdienst/Toeslagen met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur beoordelingsvrijheid heeft om tot een beschikking te komen. Indien de Belastingdienst/Toeslagen in redelijkheid tot de (vast te stellen) beschikking heeft kunnen komen, kan van een schending van evenredigheid in principe geen sprake zijn. De situatie dat sprake is van nadelige gevolgen van de (vast te stellen) beschikking voor de belanghebbende die mogelijk onevenredig zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen is dan ook beperkt tot bijzondere omstandigheden van het specifieke geval. Het gaat om bijzondere omstandigheden die onder andere verweven zijn met de aard en de gevolgen van de betreffende beschikking. In een beleidsbesluit kan worden uitgewerkt op grond van welke criteria de Belastingdienst/Toeslagen in ieder geval tot toepassing van het voorgestelde artikel 26b Awir zal overgaan.

Gezien de aard van de beschikking tot (volledige) terugvordering en de financiële gevolgen van die beschikking voor de belanghebbende, is de Belastingdienst/Toeslagen, behoudens een drietal hierna toegelichte uitzonderingen, in ieder geval verplicht om de belanghebbende in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen indien een of meer van de in artikel 26b Awir genoemde beschikkingen leiden tot een terug te vorderen bedrag, eventueel na ambtshalve matiging daarvan op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 26 Awir, van € 1.500 of meer per berekeningsjaar. Dit is in de tweede volzin van het voorgestelde artikel 26b, eerste lid, Awir bepaald. Het bedrag van € 1.500 is in lijn met artikel 49, vijfde lid, Awir, waarin voor de toekenning van een hardheidstegemoetkoming als voorwaarde is gesteld dat sprake is van een terug te vorderen bedrag van ten minste € 1.500 per berekeningsjaar. Met het bedrag van € 1.500 werd de hardheidsregeling in artikel 49 Awir ruimer ingevuld dan in het advies van de Adviescommissie is geschied.[63] In dat advies werd geadviseerd om alleen besluiten te herzien waarmee € 10.000 of meer per berekeningsjaar is gemoeid. De Adviescommissie sloot met de drempel van € 10.000 per berekeningsjaar aan bij de grens die werd gehanteerd voor de persoonlijke betalingsregeling voor toeslagschulden. Tot 2017 was die grens echter € 1.500 per berekeningsjaar. Het kabinet acht de grens van € 10.000 te hoog, vooral voor ouders met een beperkte financiële armslag, die vaak de hoogste toeslagen ontvangen. Daarom werd bij de uitwerking van de Wet hardheidsaanpassing Awir,[64] waarbij genoemd artikel 49 in de Awir is geïntroduceerd, gekozen voor een bedrag van € 1.500. Wanneer een tegemoetkoming op verzoek van de belanghebbende of diens gemachtigde wordt herzien waarbij volledig aan dat verzoek tegemoet wordt gekomen, is de Belastingdienst/Toeslagen ingevolge het voorgestelde tweede lid, onderdeel a, van artikel 26b Awir niet verplicht om de belanghebbende om zijn zienswijze te vragen. Hetzelfde geldt op grond van het voorgestelde tweede lid, onderdeel b, van artikel 26b Awir ingeval een herziening van een tegemoetkoming het gevolg is van de verwerking van door de belanghebbende of diens gemachtigde aangeleverde gegevens. In de geschetste situaties heeft de

[63] Adviescommissie uitvoering toeslagen, Omzien in verwondering 2 – Eindadvies, 12 maart 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 608), p. 45.
[64] Stb. 2020, 227.

belanghebbende zelf of in opdracht van hem een gemachtigde actie genomen en informatie aan de Belastingdienst/Toeslagen verstrekt. In dergelijke gevallen acht het kabinet het niet noodzakelijk om de Belastingdienst/Toeslagen te verplichten om over de door de belanghebbende zelf aangeleverde gegevens nogmaals om een zienswijze te vragen. In het voorgestelde derde lid van artikel 26b Awir is de derde uitzondering opgenomen op grond waarvan de Belastingdienst/Toeslagen geen gelegenheid tot het naar voren brengen van een zienswijze hoeft te bieden. Wanneer naar aanleiding van het beschikbaar komen of wijzigen van het inkomensgegeven of van het door de inspecteur vastgestelde niet in Nederland belastbaar inkomen een beschikking tot toekenning van een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 14 zal worden gegeven, is het opvragen van een zienswijze niet verplicht. Het gaat hierbij om gegevens die aan de Belastingdienst/Toeslagen ('Rood') door de Belastingdienst ('Blauw') worden verstrekt en die samenhangen met de fiscale positie van een belanghebbende zoals die bij de Belastingdienst voor de heffing van inkomstenbelasting over het wereldinkomen van een belanghebbende bekend zijn. Ook in een dergelijk geval acht het kabinet het niet noodzakelijk dat een belanghebbende door de Belastingdienst/Toeslagen nog om diens zienswijze wordt gevraagd. Het gaat tenslotte om gegevens die in het kader van bijvoorbeeld de belastingaangifte door de belanghebbende zelf dan wel door de renseigneringsplichtige instanties aan de Belastingdienst zijn verstrekt.

De beschikking tot toekenning van de tegemoetkoming of de beschikking tot herziening van een tegemoetkoming waarna een voorschot wordt verrekend kan leiden tot een terug te vorderen bedrag en daarmee tot een beschikking tot (volledige) terugvordering. Ingeval de Belastingdienst/Toeslagen besluit de belanghebbende in de gelegenheid te stellen tot het geven van zijn zienswijze met betrekking tot de vast te stellen beschikking tot (volledige) terugvordering (eventueel na matiging van het terug te vorderen bedrag), stelt de Belastingdienst/Toeslagen de belanghebbende vervolgens ook in de gelegenheid tot het geven van zijn zienswijze met betrekking tot de vast te stellen beschikking die aanleiding geeft tot de vast te stellen beschikking tot (volledige) terugvordering.

Indien de Belastingdienst/Toeslagen de belanghebbende niet in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen vóór het vaststellen van de beschikking terwijl het voorgestelde artikel 26b Awir en de bijzondere omstandigheden van het geval daar wel toe hadden genoodzaakt, kan de bestuursrechter hieraan gevolgen 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.[65]

Artikel IV, onderdeel E (artikel 27 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Artikel 27, eerste lid, Awir regelt dat over uit te betalen bedragen rente wordt vergoed en over terug te vorderen bedragen rente in rekening wordt gebracht. Artikel 27, tweede lid, Awir bepaalt het tijdvak waarover rente wordt berekend en dat de berekening moet zien op een beschikking tot

[65] Artikel 8:72, vierde lid, onderdeel b, Awb.

toekennen van een tegemoetkoming of op een beschikking tot herziening van de tegemoetkoming. Met de voorgestelde wijziging van artikel 27, tweede lid, Awir, wordt geregeld dat niet alleen bij een beschikking tot toekenning en een beschikking tot herziening van de tegemoetkoming rente wordt berekend, maar ook bij een beschikking tot herziening van de beschikking tot terugvordering. Ook in de situatie dat een beschikking tot terugvordering wordt herzien zal over een daaruit voortvloeiend uit te betalen bedrag rente worden vergoed.

Artikel IV, onderdelen F, G en H (artikelen 31 en 31bis van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Met de voorgestelde wijziging van artikel 31 Awir, dat thans uitsluitend ziet op bij ministeriële regeling te stellen regels voor het verlenen van uitstel van betaling, wordt geregeld dat bij ministeriële regeling eveneens regels worden gesteld op basis waarvan gehele of gedeeltelijke kwijtschelding kan worden verleend van het bedrag van een terugvordering, de met die terugvordering samenhangende rente, bedoeld in de artikelen 27 en 29 Awir, en vervolgingskosten alsmede het bedrag van een bestuurlijke boete, ingeval de belanghebbende niet in staat is anders dan met buitengewoon bezwaar dit bedrag geheel of gedeeltelijk te voldoen. Onder vervolgingskosten worden de kosten van aanmaning, dwangbevel en overige vervolgingskosten verstaan. Buitengewoon bezwaar zal in het algemeen aanwezig zijn indien de middelen om een verschuldigd bedrag te voldoen ontbreken en ook niet binnen afzienbare tijd kunnen worden verwacht. Daarnaast kunnen zich ook andere omstandigheden voordoen die meebrengen dat voldoening van een verschuldigd bedrag redelijkerwijs niet kan worden gevorderd.[66]

De voorgestelde wijziging van artikel 31 Awir geldt als een zogenoemde lex specialis[67] die de kwijtschelding van schulden bij de inkomensafhankelijke regelingen volledig en uitsluitend regelt. Kwijtschelding van schulden bij de inkomensafhankelijke regelingen kan alleen plaatsvinden indien aan de voorwaarden van de nog op te stellen ministeriële regeling wordt voldaan.

De voorgestelde wijziging van artikel 31 Awir zal op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden om de Belastingdienst/Toeslagen de gelegenheid te geven de automatiseringssystemen aan te passen. Zonder die aanpassing van de automatisering zou er een te groot risico op procesverstoringen zijn. Om deze uitvoeringsproblemen te voorkomen en geen onterechte verwachtingen bij belanghebbenden te scheppen wordt het tijdelijke artikel 31bis Awir voorgesteld. Dit artikel zorgt ervoor dat andere (toekomstige) wettelijke voorschriften inzake een bevoegdheid tot kwijtschelding van geldschulden niet gelden voor de Belastingdienst/Toeslagen. Daartoe wordt geregeld dat de Belastingdienst/Toeslagen het bedrag van een terugvordering, de met die terugvordering samenhangende rente, bedoeld in de artikelen 27 en 29 Awir, en vervolgingskosten alsmede het bedrag van een bestuurlijke boete niet geheel of gedeeltelijk kan

---

66 Kamerstukken II 1987/88, 20588, nr. 3, p. 76.

67 Het voorgestelde artikel 4:94a Awb dat is opgenomen in het bij koninklijke boodschap van 27 mei 2020 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van de evaluatie van de regeling over bestuursrechtelijke geldschulden (Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb) (Kamerstukken II 2019/20, 35 477, nr. 2) zal als lex generalis dienen als dat voorgestelde artikel wordt aangenomen.

kwijtschelden. Het voorgestelde artikel 31bis Awir zal vervallen op het moment waarop de voorgestelde wijziging van artikel 31 Awir in werking treedt.

Artikel IV, onderdeel I (artikel 33 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Zoals is toegelicht bij de voorgestelde wijziging van artikel 26 Awir heeft de Belastingdienst/Toeslagen op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 26 Awir de discretionaire bevoegdheid om een lager bedrag terug te vorderen dan het ingevolge het eerste lid van genoemd artikel terug te vorderen bedrag, voor zover de nadelige gevolgen van een volledige terugvordering onevenredig zijn voor de belanghebbende in verhouding tot de met de terugvordering te dienen doelen. De voorgestelde wijziging van artikel 33, derde lid, Awir brengt materieel met zich dat de omvang van die reeds bestaande aansprakelijkheid van de derde niet wordt beïnvloed door de matiging van het terug te vorderen bedrag bij de belanghebbende. Hierdoor profiteert de derde, die al dan niet frauduleus over de bankrekening heeft kunnen beschikken waarop een voorschot of een tegemoetkoming is uitbetaald, niet van de matiging van het terug te vorderen bedrag. Ook voor het geval dat de terugvordering ontstaat door een verrekening van het voorschot met de tegemoetkoming wordt de aansprakelijkheid van artikel 33, derde lid, Awir 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. Met de hier voorgestelde wijziging hoeft de aansprakelijkheid van een derde niet meer altijd aan te sluiten bij de daadwerkelijke toeslagenschuld van de belanghebbende. Dit is een uitzondering op de normale vormgeving van een aansprakelijkheid. Het kabinet kiest bewust voor de introductie van deze uitzondering om op die manier te voorkomen dat een al dan niet frauduleus handelende derde kan participeren in de matiging van een toeslagenschuld. De matiging op basis van het voorgestelde artikel 26, tweede lid, Awir 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 terugvordering te dienen doelen. Een matiging van het terug te vorderen bedrag vindt alleen plaats bij bijzondere omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert. De matiging die op basis van een dergelijke individuele toets wordt toegekend aan de belanghebbende zal niet ten voordele van een derde naar diens aansprakelijkheid door kunnen werken.

Voor de wijziging van artikel 33, derde lid, wordt geen overgangsrecht voorgesteld. Hierdoor heeft deze wijziging onmiddellijke werking. De omvang van de aansprakelijkheid van een derde blijft daarmee voor berekeningsjaren die vóór 1 januari 2021 zijn begonnen materieel gelijk aan de huidige omvang.

Artikel IV, onderdeel J (artikel 38 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Met het voorgestelde eerste lid van artikel 38 Awir wordt de bevoegdheid van de Belastingdienst/Toeslagen tot het opvragen van gegevens en inlichtingen bij een ander dan de

toeslaggerechtigde/belanghebbende, de partner of de medebewoner, op verschillende manieren gewijzigd en uitgebreid. In het voorgestelde eerste lid van genoemd artikel wordt omschreven wie onder de betreffende informatieverplichting vallen. Ten opzichte van de wettekst van het huidige eerste lid van artikel 38 Awir worden de administratieplichtige, bedoeld in artikel 52 AWR, en de verhuurder van een woning, bedoeld in artikel 1, onderdeel k, van de Wet op de huurtoeslag toegevoegd als partijen die onder de informatieverplichting vallen. Voor gegevens en inlichtingen die van belang zijn voor het heffen van belastingen bestaat voor administratieplichtigen reeds een dergelijke informatieverplichting. In artikel 53, eerste lid, AWR wordt geregeld dat administratieplichtigen gevraagd kunnen worden informatie aan te leveren die van belang kan zijn voor het heffen van belasting van derden. Het voorgestelde eerste lid van artikel 38 Awir beoogt een spiegelbeeldige bepaling toe te voegen aan de Awir. Omdat verhuurders van een woning niet in alle gevallen een administratieplichtige zijn als bedoeld in artikel 52 AWR, wordt voorgesteld om hen afzonderlijk op te nemen als partij waarvoor de verplichting tot informatieverstrekking aan de Belastingdienst/Toeslagen geldt.

In het voorgestelde eerste lid van artikel 38 Awir keert de term 'ieder ander die bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen' uit het huidige eerste lid van artikel 38 Awir niet terug, omdat de verplichting tot het aanleveren van gegevens en inlichtingen rechtstreeks volgt uit het voorgestelde eerste lid van artikel 38 Awir. De informatieverplichting van het voorgestelde eerste lid van artikel 38 Awir treedt in werking op het moment dat de Belastingdienst/Toeslagen de gegevens en inlichtingen opvraagt bij de betreffende partij. In beginsel kan aan alle voornoemde lichamen, instellingen, diensten, rechtspersonen of personen alle gegevens en inlichtingen worden opgevraagd die van belang kunnen zijn voor de uitvoering van de Awir, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling (de regelingen die zijn opgenomen in de Wet op de huurtoeslag, de Wet op de zorgtoeslag, de Wet kinderopvang en de Wet op het kindgebonden budget). De bestaande algemene maatregelen van bestuur die zijn gebaseerd op het huidige eerste lid van artikel 38 Awir, zoals artikel 1a van het Uitvoeringsbesluit Awir, komen met de inwerkingtreding van het voorgestelde eerste lid van artikel 38 te vervallen met inachtneming van overgangsrecht met betrekking tot de berekeningsjaren die vóór 1 januari 2021 aanvangen. Voor het huidige artikel 38 Awir wordt eenzelfde overgangsrecht voorgesteld. De informatieverzoeken die zijn of worden opgelegd op grond van huidige regelgeving met betrekking tot de berekeningsjaren die vóór 1 januari 2021 aanvangen blijven dus van toepassing en zullen onveranderd worden gehandhaafd door de Belastingdienst/Toeslagen.[68]

Het doel van de informatieverplichting voor derden uit zowel het huidige artikel 38 Awir als het voorgestelde eerste lid is tweeledig. Enerzijds biedt de verplichting tot informatieverstrekking de Belastingdienst/Toeslagen de mogelijkheid om effectiever de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming van belanghebbenden te kunnen beoordelen via de verkregen gegevens en inlichtingen van derden. Het verzoek tot verstrekking van deze gegevens en inlichtingen heeft dan ook in principe deze doelbinding. Anderzijds beoogt het

[68] Op grond van artikel 1a Uitvoeringsregeling Awir zijn verhuurders, kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders, financiële ondernemingen in de zin van de Wet op het financieel toezicht en zorgverzekeraars verplicht om ten aanzien van bepaalde toeslagen informatie te verstrekken.

voorgestelde eerste lid van artikel 38 Awir een verlichting van de administratieve lasten voor de belanghebbende/toeslaggerechtigde te bewerkstelligen in de situatie dat gegevens en inlichtingen makkelijker kunnen worden verkregen bij de betreffende lichamen, instellingen, diensten, rechtspersonen of personen. Echter, de verplichting voor een belanghebbende, een partner of een medebewoner om op grond van artikel 18 Awir desgevraagd de van belang zijnde gegevens en inlichtingen te verstrekken blijft onverminderd van kracht. Het voorgestelde artikel 38, eerste lid, Awir beoogt geen rangorde aan te brengen in de volgorde waarin de twee afzonderlijke wettelijke verplichtingen worden toegepast. Het is hierbij aan de Belastingdienst/Toeslagen welke verplichting wordt ingeroepen.

Op het toepassen van de informatieverplichting van de Awir door de Belastingdienst/Toeslagen en dus ook op de voorgestelde wijzing van het eerste lid van artikel 38 Awir met betrekking tot de informatieverplichting van derden zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing.[69] Dit brengt onder andere met zich dat het verzoek van de Belastingdienst/Toeslagen om gegevens en inlichtingen te verstrekken moet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel en dus proportioneel moet zijn.[70] Het verzoek om gegevens en inlichtingen te verstrekken is evenredig indien in het betreffende geval de Belastingdienst/Toeslagen redelijkerwijs heeft kunnen oordelen dat sprake was van evenredigheid tussen het doel van het verzoek en de gevolgen van het verzoek voor de betreffende derde. Verder dient de Belastingdienst/Toeslagen bij het opvragen van de betreffende gegevens en inlichtingen en daarmee het toepassen van de informatieverplichting te onderbouwen dat er sprake is van een zogenoemd toeslagenbelang. De Belastingdienst/Toeslagen kan informatie opvragen indien zij zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat die informatie van belang kan zijn voor de uitvoering van deze wet, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling. Het uitgangspunt daarbij is dat een informatieverzoek voldoende specifiek moet zijn, waarbij voornoemd toeslagenbelang redelijkerwijs duidelijk aanwezig moet zijn. Ten slotte zal aan de derde een redelijke termijn worden gegund om de betreffende gegevens en inlichtingen te verstrekken aan de Belastingdienst/Toeslagen. Wat een redelijke termijn exact is en of een aanvullende termijn aan de derde dient te worden toegekend, hangt af van de omstandigheden van het geval. Ook hierbij dient de Belastingdienst/Toeslagen rekening te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Voorts wordt met betrekking tot artikel 38 Awir een nieuw tweede lid voorgesteld waarin wordt geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen lichamen, instellingen, diensten, rechtspersonen of personen gehouden zijn de bij of krachtens deze wet aan te wijzen gegevens en inlichtingen waarvan de kennisneming voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming of het voorschot van een derde, het herzien van een tegemoetkoming van een derde, bedoeld in artikel 21 en 21a Awir, of het herzien van een voorschot van een derde, bedoeld in artikel 16, vijfde lid, Awir, van belang kunnen zijn eigener

[69] Zie in het kader van de fiscale informatieverplichting van artikel 47 AWR ook HR 8 januari 1986, ECLI:NL:HR:1986:AW8125.
[70] Zie in het kader van de fiscale informatieverplichting van artikel 47 AWR ook HR 17-04-2020, ECLI:NL:HR:2020:697.

beweging te verstrekken aan de Belastingdienst/Toeslagen volgens bij of krachtens deze wet te stellen regels. Onder deze voorgestelde verplichting zou bijvoorbeeld kunnen worden geregeld dat kinderopvangcentra en gastouderbureaus verplicht worden om spontaan en actief informatie te delen met de Belastingdienst/Toeslagen over de afgenomen uren kinderopvang. Ook deze verplichting heeft in principe als doel(binding) het verkrijgen van gegevens en inlichtingen van derden om effectiever de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming van belanghebbenden te kunnen beoordelen en een verlichting van de administratieve lasten voor de belanghebbende/toeslaggerechtigde te bewerkstellingen. Informatie die door voornoemde partijen spontaan aan de Belastingdienst/Toeslagen wordt verstrekt, hoeft niet nog een keer separaat bij de belanghebbende/toeslaggerechtigde te worden opgevraagd. Het blijft uiteraard wel van belang dat de belanghebbende/toeslaggerechtigde de juistheid van deze gegevens controleert in het kader van zijn toeslagbeschikking.

De onder toepassing van artikel 38 Awir verstrekte informatie komt neer op een verwerking van persoonsgegevens. Over de op grond van de AVG voorgeschreven noodzaak van een maatregel kan het volgende worden opgemerkt. Het probleem is thans dat de 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).[71] De noodzaak om ook administratieplichtigen en verhuurders om informatie te kunnen vragen is dus dat daarmee sneller en accurater de aanspraak op en de hoogte van een tegemoetkoming kan worden vastgesteld. Daar is vooral de belanghebbende bij gebaat. Tegelijk draagt het bij aan een tijdige en juiste uitgave van gemeenschapsgeld, waardoor de kans op fraude wordt verminderd en het economisch welzijn wordt bevorderd.[72] Het nut voor de belanghebbende is bovendien dat hij bij de informatiegaring door de Belastingdienst/Toeslagen kan worden ontzien. 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 van hem verlangt. Er wordt dus niet zozeer meer informatie opgevraagd als wel dat de informatie bij andere partijen dan de belanghebbende zelf wordt opgevraagd. Dat alles maakt naar het oordeel van het kabinet dat de voorgestelde maatregel proportioneel is. Alternatieven waarin vaker en meer dan nu het geval is informatie bij de belanghebbende zou worden opgevraagd voldoen volgens het kabinet onvoldoende aan het vereiste van subsidiariteit. Daardoor is de voorgestelde maatregel het meest geschikte alternatief. Voor het voorgestelde nieuwe tweede lid geldt in grote lijnen hetzelfde. Gelet op het door de AVG voorgeschreven vereiste van dataminimalisatie zullen niet meer persoonsgegevens worden opgevraagd dan strikt noodzakelijk om de aanspraak op en de hoogte van de tegemoetkoming tijdig en correct vast te kunnen stellen.

Teneinde rechtsbescherming te bieden aan de lichamen, instellingen, diensten, rechtspersonen of personen die op grond van het voorgestelde eerste en tweede lid van artikel 38 Awir worden verplicht om informatie te verstrekken aan de Belastingdienst/Toeslagen, wordt voorgesteld aan

[71] Het huidige artikel 38, eerste lid, Awir werkt in samenhang met artikel 1a van het Uitvoeringsbesluit Awir als een limitatief stelsel.
[72] Artikel 8, tweede lid, van het EVRM.

artikel 38 Awir een achtste lid toe te voegen. Deze bepaling is vergelijkbaar met de in artikel 53, vijfde lid, AWR opgenomen rechtsbescherming voor administratieplichtigen in de zin van de AWR. Op basis van het voorgestelde achtste lid kunnen lichamen, instellingen, diensten, rechtspersonen of personen die de verplichting om gegevens en inlichtingen te verstrekken zijn nagekomen, maar van oordeel zijn dat die verplichting onrechtmatig is opgelegd, verzoeken om een vergoeding van kosten die rechtstreeks verband houden met de nakoming van de opgelegde verplichting. Deze partijen kunnen aanspraak maken op een vergoeding van de gemaakte kosten als zij aannemelijk maken dat er sprake is van een onrechtmatig opgelegde verplichting. Ook dienen zij aannemelijk te maken welke kosten er zijn gemaakt voor het voldoen aan deze verplichting. De beschikking van de Belastingdienst/Toeslagen op dit verzoek is vatbaar voor bezwaar en beroep. Voor de toepassing van de wettelijke voorschriften inzake bezwaar en beroep wordt de rechtmatigheid van de opgelegde verplichting van het eerste of tweede lid van artikel 38 Awir geacht deel uit te maken van het geschil in bezwaar en beroep tegen de beschikking tot toekenning van een kostenvergoeding. Via bezwaar en beroep tegen de beschikking tot toekenning van een kostenvergoeding bestaat dus de mogelijkheid om na het verstrekken van de gevraagde gegevens en inlichtingen in bezwaar en beroep te gaan tegen de rechtmatigheid van de opgelegde informatieverplichting. Bezwaar tegen de beschikking tot toekenning van een kostenvergoeding heeft geen schorsende werking op de informatieverplichting die volgt uit het voorgestelde eerste en tweede lid van artikel 38 Awir.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat artikel 40 Awir, dat ziet op de verzuimboete, van toepassing is op het niet nakomen van het voorgestelde eerste en tweede lid van artikel 38. Voorts gaat op dat mede op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 41 Awir (zie hierover meer bij de artikelsgewijze toelichting op *Artikel IV, onderdeel L*) een boete kan worden opgelegd bij een vergrijp ten aanzien van een verplichting als bedoeld in het voorgestelde artikel 38, eerste of tweede lid, Awir.

Artikel IV, onderdeel K (artikel 40 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Artikel 40 Awir ziet op de discretionaire bevoegdheid van de Belastingdienst/Toeslagen tot het opleggen van een verzuimboete aan diegene die gehouden is tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen aan de Belastingdienst/Toeslagen en deze gegevens en inlichtingen niet dan wel niet binnen de daartoe gestelde termijn heeft verstrekt. Het voorgestelde tweede lid van artikel 40 Awir sluit aan op het voorgestelde vierde lid van artikel 18 Awir. Via het voorgestelde vierde lid van artikel 18 Awir wordt een aanvullende waarborg toegevoegd voordat de tegemoetkoming of het voorschot op nihil kan worden gesteld of het voorschot kan worden herzien waarbij uitsluitend de uitbetaalde termijnen gedurende het berekeningsjaar van dat herziene voorschot niet wijzigen (het zogenoemde stopzetten van een voorschot). Een verzuimboete voor het niet-nakomen van artikel 18, eerste lid, Awir kan slechts worden opgelegd indien de Belastingdienst/Toeslagen aannemelijk maakt dat is voldaan aan de volgende twee cumulatieve voorwaarden:

a. Er heeft een redelijkerwijs te vergen inspanning plaatsgevonden om de persoon die niet heeft voldaan aan de verplichting van artikel 18, eerste lid, Awir in de gelegenheid te stellen

alsnog de gevraagde gegevens en inlichtingen binnen een redelijke termijn te verstrekken voordat die persoon is aangemaand.

b. De gegevens of inlichtingen zijn niet verstrekt binnen de aanmaningstermijn.

Met deze cumulatieve voorwaarden wordt gewaarborgd dat het kunnen opleggen van een verzuimboete ten aanzien van het niet-nakomen van de informatieverplichting van artikel 18, eerste lid, Awir is beperkt tot situaties waarin dat in principe passend en geboden wordt geacht. Een uitzondering hierop is de situatie dat een verzuimboete toch niet kan worden opgelegd omdat de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.[73] De Belastingdienst/Toeslagen kan aannemelijk maken dat aan een redelijkerwijs te vergen inspanning is voldaan door vast te leggen wanneer en op welke manier (schriftelijk en telefonisch) de Belastingdienst/Toeslagen de persoon heeft verzocht om informatie en gegevens te overleggen.

Artikel IV, onderdeel L (artikel 41 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Artikel 41 Awir ziet op de discretionaire bevoegdheid van de Belastingdienst/Toeslagen tot het opleggen van een vergrijpboete aan degene die op grond van de Awir en de daarop berustende bepalingen gehouden is tot het verstrekken van gegevens of inlichtingen en aan wiens opzet of grove schuld het is te wijten dat geen, onvolledige of onjuiste gegevens of inlichtingen zijn verstrekt. Op grond van de voorgestelde wijziging vervalt de tekst van het huidige vijfde lid van artikel 41 Awir. Dit heeft tot gevolg dat artikel 5:53 Awb niet langer is uitgesloten en dus van toepassing zal zijn. De toepassing van artikel 5:53 Awb leidt ertoe dat van de overtreding een boeterapport wordt opgemaakt en de (vermoedelijke) overtreder via een brief in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen indien het voornemen bestaat om een vergrijpboete op te leggen van meer dan € 340.[74] Ook dit is een belangrijke stap om de praktische rechtsbescherming te versterken.

De vergrijpboete van artikel 41, eerste lid, Awir is van toepassing indien opzettelijk of grofschuldig niet wordt voldaan aan de in de voorgestelde eerste en tweede lid van artikel 38 Awir opgenomen verplichtingen. De maximale vergrijpboete voor het opzettelijk of grofschuldig niet voldoen aan voornoemde verplichtingen wordt op grond van het voorgestelde vijfde lid van artikel 41 Awir gesteld op een boete van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Die boete bedraagt momenteel maximaal € 21.750. Dit maximum van de vergrijpboete komt overeen met de maximale strafrechtelijke straf die geldt ten aanzien van het plegen van een vergrijp met betrekking tot de verplichting van artikel 53 AWR.[75]

Het opleggen van een vergrijpboete is maatwerk. Een vergrijpboete dient passend en geboden en daarmee evenredig te zijn.[76] Aan de belanghebbende wordt een redelijke termijn gegeven om zijn zienswijze te geven. Wat een redelijke termijn exact is en of een aanvullende termijn aan de belanghebbende dient te worden toegekend, hangt af van de omstandigheden van het geval.

---

[73] Artikel 5:41 Awb.
[74] Artikel 5:48 Awb.
[75] Op grond van artikel 69, eerste lid, AWR in verbinding met artikel 68, eerste lid, onderdeel a, AWR kan dat vergrijp met een geldboete van de vierde categorie worden bestraft.
[76] Artikel 5:46, tweede lid, Awb.

Hierbij dient de Belastingdienst/Toeslagen tevens rekening te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In ieder geval krijgt de belanghebbende een termijn van vier weken om zijn zienswijze naar voren te kunnen brengen. Indien de belanghebbende niet reageert op het schriftelijke bericht om zijn zienswijze met betrekking tot de voorgenomen vergrijpboete te geven, is de Belastingdienst/Toeslagen gehouden om nogmaals een poging te doen om in contact te treden met de (vermoedelijke) overtreder. Dit kan zowel schriftelijk door middel van een brief als telefonisch.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ook de bevoegdheid tot het opleggen van een verzuimboete van artikel 40, eerste lid, Awir kan worden ingezet door de Belastingdienst/Toeslagen ten aanzien van het niet nakomen van de verplichtingen van het voorgestelde eerste en tweede lid van artikel 38 Awir.

Artikel V

Artikel V (overgangsrecht)

Artikel V zorgt ervoor dat in artikel IV, onderdeel D, opgenomen artikelen 26a en 26b van de Awir voor het eerst toepassing vinden met betrekking tot berekeningsjaren die aanvangen op of na 1 januari 2021. Tevens wordt geregeld dat artikel 38 Awir zoals dat luidde op 31 december 2020 van toepassing blijft met betrekking tot berekeningsjaren die aanvangen voor 1 januari 2021. Zoals bij artikel IV, onderdeel J, is toegelicht, betekent dit dat de informatieverzoeken die zijn of worden opgelegd op grond van huidige regelgeving met betrekking tot de berekeningsjaren die vóór 1 januari 2021 aanvangen van toepassing blijven en onveranderd zullen worden gehandhaafd door de Belastingdienst/Toeslagen.

Artikel VI

Artikel VI (inwerkingtreding)

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2021. Voor een aantal wijzigingen is in een uitgestelde toepassing of inwerkingtreding voorzien. Met het oog op de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst/Toeslagen en de inpassing van de voorgestelde wijzigingen in de bestaande systemen van de Belastingdienst/Toeslagen treden artikelen I en IV, onderdeel A, onder 7, en de onderdelen F en H, op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking. Dit tijdstip kan voor de verschillende artikelen of onderdelen verschillend worden vastgesteld. Dit kunnen tevens afzonderlijke besluiten zijn. Voorts treedt artikel IV, onderdelen B en K, met ingang van 1 januari 2022 in werking. Met betrekking tot de onderdelen F en H geldt, zoals gezegd, dat zij op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip gelijktijdig in werking treden. Dit zorgt ervoor dat de voorgestelde aanpassing van artikel 31 Awir in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en dat het vervallen van het voorgestelde artikel 31bis Awir ingevolge dat koninklijke besluit op datzelfde tijdstip plaatsvindt.

De Staatssecretaris van Financiën,

A.C. Van Huffelen