

Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen in verband met uitbreiding van de hardheidsclausule en invoering van een hardheidsregeling (Wet hardheidsaanpassing Awir)

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL I

De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2, eerste lid, wordt een nieuw onderdeel toegevoegd:

r. beschikking tot terugvordering: beschikking tot vaststelling van het bedrag dat wordt teruggevorderd.

B

Artikel 47 komt te luiden:

Artikel 47. Hardheidsclausule

1. Onze Minister is bevoegd in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat voor groepen van gevallen regelen te geven ter uitvoering van deze wet, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling om tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij de toepassing van deze wet, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling mochten voordoen.

2. Onze Minister is bevoegd in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat bij ministeriële regeling voor groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij de toepassing van artikel 7, derde of vierde lid, of bij de toepassing van artikel 2a, eerste lid, van de Wet op de zorgtoeslag of artikel 1, vierde lid, van de Wet op het kindgebonden budget mochten voordoen.

C

Na artikel 48 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 49. Hardheidsregeling

1. Dit artikel verstaat onder beschikking tot vaststelling: beschikking tot toekenning van de tegemoetkoming, beschikking tot herziening van de tegemoetkoming en beschikking tot herziening van een voorschot;

2. In gevallen waarin toepassing van deze wet of de daarop berustende bepalingen bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag, bedoeld in de Wet kinderopvang, heeft geleid tot onbillijkheden van overwegende aard die voortkomen uit eerbiediging van beperkingen die voortvloeien uit de hardheid van het wettelijke systeem, welke onbillijkheden zodanig zijn dat het overduidelijk onredelijk is deze voor rekening van de belanghebbende te laten, is Onze Minister bevoegd in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat een hardheidstegemoetkoming toe te kennen. Bij toepassing van deze bevoegdheid zal steeds de bijzondere hardheid van de omstandigheden van het geval de doorslag geven.

3. Toekenning van de hardheidstegemoetkoming, bedoeld in het tweede lid, geschiedt slechts op een voor 1 januari 2024 aan de Belastingdienst/Toeslagen gedaan verzoek van de belanghebbende die geen beroep kan doen op herziening van de betreffende beschikking tot vaststelling of tot terugvordering omdat vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop die beschikking betrekking heeft. De hardheidstegemoetkoming betreft slechts de nadelige gevolgen van de beschikking, bedoeld in de eerste zin, voor de belanghebbende die onevenredig zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen. In geval van een beschikking tot vaststelling wordt de onevenredigheid van die gevolgen

weggenomen door het per berekeningsjaar vaststellen van de hardheidstegemoetkoming overeenkomstig een herziening van die beschikking waarbij het recht op kinderopvangtoeslag wordt vastgesteld naar rato van het bedrag aan kosten van kinderopvang als bedoeld in artikel 1.5 van de Wet kinderopvang waarvan de ouder aannemelijk heeft gemaakt dat deze zijn betaald. Bij toekenning van de hardheidstegemoetkoming, bedoeld in het tweede lid, wordt de beschikking, bedoeld in de eerste zin, niet herzien.

4. De hardheidstegemoetkoming, bedoeld in het tweede lid, wordt slechts toegekend indien het verzoek betrekking heeft op een of meer beschikkingen tot vaststelling of tot terugvordering die leiden tot een terug te vorderen bedrag van ten minste € 1500 per berekeningsjaar.

5. De hardheidstegemoetkoming, bedoeld in het tweede lid, bestaat uit een uitbetaling of uit een vermindering van een verschuldigd bedrag en bedraagt niet meer dan hetgeen zou worden uitbetaald of verrekend bij herziening van een beschikking tot vaststelling of tot terugvordering indien wel een beroep zou kunnen worden gedaan op een oplossing binnen het wettelijke kader ingeval de vijfjaarstermijn, bedoeld in het derde lid, niet zou gelden. Ingeval over een berekeningsjaar rente, bedoeld in artikel 29, in rekening is gebracht, wordt bij het vaststellen van die hardheidstegemoetkoming die rente naar evenredigheid herzien.

6. De hardheidstegemoetkoming, bedoeld in het tweede lid, blijft achterwege voor zover op andere wijze in een compensatie, herziening, hardheidstegemoetkoming of vergoeding ter zake is of wordt voorzien.

7. Op de uit te betalen hardheidstegemoetkoming, bedoeld in het tweede lid, is artikel 30 van deze wet van overeenkomstige toepassing.

8. Op het verzoek, bedoeld in het derde lid, wordt de beschikking vastgesteld binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van het verzoek. Indien deze beschikking niet binnen deze termijn kan worden vastgesteld, kan deze termijn met maximaal zes maanden worden verlengd.

9. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van het eerste tot en met achtste lid.

10. In bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen kan onder bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur te stellen regels op verzoek van de belanghebbende een bijzondere tegemoetkoming worden toegekend indien sprake is van zeer schrijnende gevallen waarin toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag, bedoeld in de Wet kinderopvang, heeft geleid tot ernstige onbillijkheden van overwegende aard, die zich hebben voorgedaan bij een beschikking tot vaststelling of tot terugvordering, welke onbillijkheden zodanig zijn dat het overduidelijk onredelijk is deze voor rekening van de belanghebbende te laten en waarvoor andere compensaties, herzieningen, hardheidstegemoetkomingen of vergoedingen binnen het wettelijke kader niet voldoende zijn. De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

ARTIKEL III

Deze wet wordt aangehaald als: Wet hardheidsaanpassing Awir.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Minister van Justitie,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Adviescommissie Uitvoering Toeslagen

1.1. Algemeen

De vorig jaar naar aanleiding van de zogenoemde CAF 11-zaak ingestelde Adviescommissie Uitvoering Toeslagen (AUT) concludeert in haar eindadvies dat bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag veel is misgegaan.¹ Bij de CAF 11-zaak en aanverwante zaken heeft de uitvoering van de kinderopvangtoeslag als gevolg van institutionele vooringenomenheid tot schrijnende situaties geleid. Er zijn grote aantallen huishoudens in ernstige en soms blijvende financiële problemen gebracht door de werking van de regelgeving rondom de kinderopvangtoeslag, de wijze waarop deze gehandhaafd werd en de uitleg die in uitvoering en rechtspraak aan die regelgeving is gegeven. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft met de uitspraken van 23 oktober 2019² aan dit, ook door eerdere jurisprudentie ondersteunde, 'alles-of-niets'-karakter een einde gemaakt. Het kabinet streeft ernaar om tot een oplossing te komen voor de getroffen ouders in het besef dat een financiële tegemoetkoming het ervaren onrecht nooit volledig kan wegnemen. Dit wetsvoorstel bevat een aantal aanpassingen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) om bepaalde hardheden weg te nemen of te verzachten. Met de uitbreiding van de bestaande hardheidsclausule wordt het (in de toekomst) mogelijk om tegemoet te komen aan die groepen van gevallen waarin de toepassing van wet- en regelgeving op het gebied van toeslagen leidt tot niet voorziene en niet beoogde gevolgen. Op basis van de hardheidsregeling kunnen ouders die (globaal gezegd) langer dan vijf jaar geleden zijn geconfronteerd met een disproportioneel hoge terugvordering, het bedrag aan kinderopvangtoeslagen dat als de nieuwe jurisprudentie destijds al had gegolden destijds ten onrechte zou zijn teruggevorderd, alsnog ontvangen in de vorm van een (hardheids)tegemoetkoming.³ Het maakt voor het aan ouders uit te betalen bedrag niet uit of herstel plaatsvindt via herziening van beschikkingen van minder dan vijf jaar geleden of via een (hardheids)tegemoetkoming met betrekking tot oudere beschikkingen op grond van de hardheidsregeling. In beide gevallen krijgt de ouder (in financiële zin) waarop hij bij een toepassing op basis van de huidige jurisprudentie recht heeft.⁴ Ouders die met zo'n herziening of financiële tegemoetkoming niet (voldoende) geholpen zijn en menen in een bijzondere, zeer schrijnende situatie te zitten, kunnen zich melden bij de Belastingdienst/Toeslagen, dat een verzoek vervolgens beoordeelt. Met deze aanpassingen van de Awir beoogt het kabinet meer ruimte te creëren om recht te kunnen doen aan (onvoorziene) zeer schrijnende situaties.

1.2. Herziening binnen het bestaande wettelijke kader

De AUT ziet binnen het wettelijke kader twee invalshoeken voor het bieden van (financieel) herstel of een (financiële) tegemoetkoming. Zij ziet in de eerste plaats de mogelijkheid van herziening van eerdere beschikkingen voor gevallen waarin sprake is van zodanige gevolgen van disproportionele beslissingen, dat deze gevolgen in redelijkheid niet voor rekening van betrokken ouders kunnen blijven. Deze herzieningsbevoegdheid werkt echter slechts tot vijf jaar terug. Als tweede invalshoek ziet de Adviescommissie mogelijkheden ten aanzien van nog openstaande schulden van oudere jaren (langer dan vijf jaar geleden). Van invordering van deze schulden zou volgens de Adviescommissie geheel of gedeeltelijk kunnen worden afgezien voor zover deze schuld voortvloeit uit vergelijkbare beslissingen als waarvoor herziening mogelijk wordt gemaakt. Aan deze adviezen van de AUT wordt reeds uitvoering gegeven door de Belastingdienst/Toeslagen.

¹ Eindadvies Omzien in verwondering 2 van 12 maart 2020 van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608).

² ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3536.

³ Eindadvies Omzien in verwondering 2 van 12 maart 2020 van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608).

⁴ ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1333, en ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3536.

1.3. Invoering hardheidsregeling

De AUT constateert dat er geen verdergaande mogelijkheden zijn om binnen de bestaande wetgeving voor het verleden herstel te bieden. Zij constateert ook dat dit bovenmatig hard kan zijn voor ouders die in een verder verleden dan de afgelopen vijf jaar met vergelijkbare disproportionele beslissingen zijn geconfronteerd. Het feit dat sprake is van een uitzonderlijke combinatie van factoren maakt naar de mening van het kabinet een passende oplossing noodzakelijk.

Daarom wordt voorgesteld in de Awir een zogenoemde hardheidsregeling op te nemen voor gevallen waarin de toepassing van de Awir of de daarop berustende bepalingen bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslagregeling in het verleden heeft geleid tot onbillijkheden van overwegende aard, welke onbillijkheden zodanig zijn dat het overduidelijk onredelijk is deze voor rekening van de belanghebbende te laten en waarin het aangewezen is om – ondanks het verstrijken van de genoemde vijfjaarstermijn voor herziening in het voordeel van de belanghebbende van een onherroepelijk geworden beschikking (tot vaststelling of tot terugvordering) – een tegemoetkoming te bieden. Met deze regeling wordt uitsluitend beoogd een regeling te bieden voor de schrijnende gevallen die buiten het (door de AUT voorgestelde en hierboven kort weergegeven) nieuwe herzienings- en invorderingsbeleid vallen.

Daartoe wordt voorgesteld in de Awir een wettelijke basis op te nemen die het mogelijk maakt in gevallen waarin toepassing van de Awir of de daarop berustende bepalingen bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag heeft geleid tot bepaalde onbillijkheden van overwegende aard een tegemoetkoming toe te kennen. Het gaat daarbij om onbillijkheden die voortkomen uit de eerbiediging van beperkingen die voortvloeien uit de hardheid van het wettelijke systeem. Deze onbillijkheden moeten zoals gezegd zodanig zijn dat het overduidelijk onredelijk is deze voor rekening van belanghebbenden te laten.

Bij deze hardheidsregeling gaat het niet om een regeling met algemene criteria en voorwaarden die nauwkeurig omschrijven wie wel en wie niet in aanmerking komt, maar om het regelen van een bevoegdheid om op basis van bepaalde kenmerken en algemene elementen aan personen een tegemoetkoming toe te kennen in het licht van de omstandigheden van het concrete geval. Bij toepassing van de hardheidsregeling zal steeds de bijzondere hardheid van de omstandigheden de doorslag moeten geven. Op basis van deze hardheidsregeling kunnen ouders die langer dan vijf jaar geleden geconfronteerd zijn met een disproportioneel hoge terugvordering, het bedrag aan kinderopvangtoeslagen dat als de genoemde nieuwe jurisprudentie destijds al had gegolden destijds ten onrechte zou zijn teruggevorderd, alsnog ontvangen in de vorm van een (hardheids)tegemoetkoming.

1.4. Invoering vangnetbepaling

Alhoewel gedacht wordt dat met alle regelingen (regeling inzake compensatie CAF 11 en aanverwante zaken, de herzieningsmogelijkheid als nog geen vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de beschikking betrekking heeft en de genoemde hardheidsregeling) de groep gedupeerde ouders zoveel als mogelijk recht wordt gedaan, is het helaas onvermijdelijk dat ouders teleurgesteld zullen moeten worden omdat zij niet (of in hun ogen niet voldoende) in aanmerking komen voor een compensatie, herziening, (hardheids)tegemoetkoming of vergoeding (bijvoorbeeld civielrechtelijk). Ouders die van mening zijn met een compensatie, herziening, hardheidstegemoetkoming of vergoeding niet of onvoldoende geholpen te zijn en menen in een bijzondere, zeer schrijnende situatie te zitten, kunnen dit gemotiveerd bij de Belastingdienst/Toeslagen melden. De Belastingdienst/Toeslagen zal deze verzoeken voorleggen aan een commissie (van wijzen) die vervolgens aan de hand van de verzoeken beoordeelt of sprake is van een bijzonder schrijnend geval dat zich ondanks de uitvoering van een compensatie, herziening, hardheidstegemoetkoming of vergoeding voordoet.

Aan de hand van de beoordeling door deze commissie en het advies van de commissie daarover kan vervolgens bij algemene maatregel van bestuur (amvb) worden bepaald in welke bijzondere, zeer schrijnende gevallen tot een (onverplichte) bijzondere tegemoetkoming wordt overgegaan. Na opstelling van het kader kan dat worden bekendgemaakt, waarna aan de daarvoor in aanmerking komende ouders die dat nog niet hebben gedaan de gelegenheid kan worden geboden een beroep op de regeling te doen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld in de Awir een wettelijke basis op te nemen die het mogelijk maakt een dergelijke amvb op te stellen (vangnetbepaling).

Al deze stappen tezamen leiden tot een uniek traject om de getroffen ouders van een onredelijk hard toeslagenstelsel zoveel mogelijk tegemoet te komen. De uitzonderlijkheid vraagt op grond van het legaliteitsbeginsel om wetgeving. Tegelijkertijd is er veel aangelegen om snel tot uitbetaling van de getroffen ouders over te gaan. Daarom vraagt dit wetsvoorstel om zorgvuldig doch met spoed te worden behandeld.

2. Uitbreiding hardheidsclausule

Het is niet alleen van belang om terug te kijken. Het streven is juist de menselijke maat tot uitdrukking brengen in het toeslagensysteem. De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) voorziet in de mogelijkheid bij ministeriële regeling voor groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard die zich bij de toepassing van enkele specifiek genoemde bepalingen mochten voordoen. Dit voorstel voorziet in een aanvulling van deze hardheidsclausule om meer maatwerk te bieden. Hierbij gaat het om situaties die niet opgelost kunnen worden binnen de ruimte die de huidige wet biedt aan de Belastingdienst/Toeslagen. Daarbij wordt voorgesteld een algemene hardheidsclausule op te nemen die het in het algemeen mogelijk maakt om voor bepaalde (toekomstige) groepen van gevallen tegemoet te kunnen komen aan onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij de toepassing van de Awir, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling (zoals de regelingen die zijn opgenomen in Wet op de huurtoeslag, de Wet op de zorgtoeslag, de Wet kinderopvang en de Wet op het kindgebonden budget) mochten voordoen. Deze voorgestelde regeling geeft de Minister van Financiën de bevoegdheid om in overeenstemming met de andere ministers die het aangaat voor groepen van gevallen regelen te geven ter uitvoering van de Awir, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling om tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij de toepassing van de Awir, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling mochten voordoen. Het gaat daarbij om situaties waarin die toepassing leidt tot een gevolg dat de wetgever had voorkomen als hij dat bij het maken van de wet, de daarop berustende bepaling of de inkomensafhankelijke regeling had voorzien. De voorwaarde van een onbillijkheid *van overwegende aard* brengt met zich dat niet aan elke onbillijkheid wordt tegemoetgekomen.⁵ De algemene hardheidsclausule ziet in principe op toekomstige gevallen. De Minister van Financiën kan, zolang in overeenstemming met de ministers die het aangaat, bepalen dat een beleidsbesluit op grond van de algemene hardheidsclausule kan leiden tot herziening in het voordeel van de belanghebbende van onherroepelijk geworden beschikkingen tot vijf jaren na de laatste dag van het berekeningsjaar van de tegemoetkoming waarop de betreffende beschikking betrekking heeft.⁶

3. Budgettaire aspecten

PM

4. EU-aspecten

PM

⁵ Vergelijk Kamerstukken II 1955/56, 4080, nr. 5, p. 14.

⁶ Artikel 21a Awir juncto artikel 5a van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (UR Awir).

5. Gevolgen voor burger en bedrijfsleven

PM

6. Uitvoeringskosten Belastingdienst

PM

7. Advies en consultatie

PM

8. Evaluaties

PM

9. Doenvermogen

PM

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Artikel I, onderdeel A (artikel 2 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Voorgesteld wordt een onderdeel r toe te voegen aan het eerste lid van artikel 47 Awir met de definitie van een 'beschikking tot terugvordering'. Daarmee wordt bedoeld op een beschikking tot vaststelling van het bedrag dat wordt teruggevorderd (zie artikel 26 Awir). De term 'beschikking tot terugvordering' wordt bijvoorbeeld gebruikt in het bestaande artikel 28 Awir en het voorgestelde artikel 49 Awir.

Artikel I, onderdeel B (artikel 47 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Voorgesteld wordt om een lid toe te voegen aan artikel 47 Awir en de strekking van het huidige artikel op te nemen als tweede lid. Het voorgestelde eerste lid bevat een algemene hardheidsclausule om voor groepen van gevallen regelen te geven ter uitvoering van de Awir, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling om tegemoet te kunnen komen aan onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij de toepassing van de Awir, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling mochten voordoen. De voorgestelde bevoegdheid kan door de Minister van Financiën in overeenstemming met de andere ministers die het aangaat worden uitgeoefend. Voor de toepassing van de voorgestelde bevoegdheid dient net als bij de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) te worden voldaan aan de objectieve voorwaarde van een onbillijkheid *van overwegende aard*. Deze voorwaarde brengt met zich dat niet aan elke onbillijkheid wordt tegemoetgekomen. Hiermee wordt net als bij de AWR voorkomen dat de uitvoering van de Awir onmogelijk wordt.⁷

De hardheidsclausule ziet op groepen van gevallen waarbij de toepassing van de Awir, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling leidt tot een gevolg dat de wetgever had voorkomen als hij dat bij het maken van de wet had voorzien. Het betreft de gevolgen waarvan het zeer onredelijk is om die voor rekening van de belanghebbende(n) te laten. De toepassing van de voorgestelde bevoegdheid is beperkt tot bijzondere omstandigheden van een groep van gevallen die noodzaken tot een aanvullende oplossing. Bij toepassing van de voorgestelde bevoegdheid kan het betreffende begunstigende beleid worden neergelegd in een beleidsbesluit. Indien een belanghebbende valt onder de groep van gevallen waarop het beleidsbesluit ziet, kan hij een beroep doen op het beleidsbesluit. De Minister van Financiën kan, zonodig in overeenstemming met de ministers die het aangaat, bepalen dat een beleidsbesluit op grond van de algemene hardheidsclausule kan leiden tot herziening in het voordeel van de belanghebbende van onherroepelijk geworden beschikkingen tot vijf jaren na de laatste dag van het berekeningsjaar van de tegemoetkoming waarop de betreffende beschikking betrekking heeft.⁸

Omdat de hardheidsclausule ziet op een bevoegdheid tot het vormen van een beleidsregel ten aanzien van groepen van gevallen is ingevolge artikel 8:3 Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van die gevormde beleidsregel op grond van de in het voorgestelde eerste lid van artikel 49 Awir opgenomen hardheidsclausule geen beroep mogelijk. De hardheidsclausule is niet bedoeld om een nieuwe rechtsingang te creëren. Belanghebbenden kunnen reeds bezwaar en beroep instellen tegen beschikkingen tot vaststelling of tot terugvordering waarbij zij hun gronden kunnen aandragen.

Het voorgestelde tweede lid bevat in beginsel de huidige tekst van artikel 47 Awir met dien verstande dat van de gelegenheid gebruik is gemaakt om de daarin opgenomen verwijzing naar

⁷ Vergelijk Kamerstukken II 1955/56, 4080, nr. 5, p. 14.

⁸ Artikel 21a Awir juncto artikel 5a UR Awir.

artikel 7, derde of vierde lid, Awir te verduidelijken. Met deze aanpassing is derhalve geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Artikel I, onderdeel C (artikel 49 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Voorgesteld wordt in de Awir een zogenoemde hardheidsregeling op te nemen. Omdat het een tijdelijke regeling betreft, wordt deze in hoofdstuk 5 (in artikel 49) opgenomen. Deze regeling is gebaseerd op de in paragraaf 4.6.3 van het Eindadvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen "Omzien in verwondering" geschetste hardheidsregeling.⁹ Daarmee wordt – zoals in het algemeen deel van deze memorie is aangegeven – beoogd een regeling te bieden voor de schrijnende gevallen die buiten het (door de genoemde Adviescommissie voorgestelde en in het algemeen deel van deze memorie kort weergegeven) nieuwe herzieningen- en invorderingsbeleid vallen.

Het voorgestelde artikel 49 Awir bevat de wettelijke basis om het mogelijk te maken voor gevallen waarin toepassing van de Awir of de daarop berustende bepalingen bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag, bedoeld in de Wet kinderopvang, heeft geleid tot onbillijkheden van overwegende aard die voortkomen uit eerbiediging van beperkingen die voortvloeien uit de hardheid van het wettelijke systeem, welke onbillijkheden zodanig zijn dat het overduidelijk onredelijk is deze voor rekening van belanghebbenden te laten, een (hardheids)tegemoetkoming toe te kennen.

Het gaat bij deze regeling niet om een regeling met algemene criteria en voorwaarden die nauwkeurig omschrijven wie wel en wie niet in aanmerking komt, maar om het regelen van een bevoegdheid om op basis van bepaalde kenmerken en algemene elementen aan belanghebbenden een (hardheids)tegemoetkoming toe te kennen in het licht van de omstandigheden van het concrete geval. Bij toepassing van de hardheidsregeling zal steeds de bijzondere hardheid van de omstandigheden van het geval de doorslag moeten geven.

In het voorgestelde eerste lid van artikel 49 Awir is een definitiebepaling opgenomen, waarin het begrip 'beschikking tot vaststelling' voor de toepassing van de hardheidsregeling wordt omschreven. Bij een beschikking tot vaststelling wordt bedoeld op een beschikking tot toekenning van een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 14 Awir, een beschikking tot herziening van een dergelijke tegemoetkoming als bedoeld in de artikelen 20, 21 en 21a Awir en een beschikking tot herziening van een voorschot als bedoeld in artikel 16, vijfde lid, Awir.

De hardheidsregeling moet aan enkele additionele eisen voldoen. Zo moet de hardheidsregeling passen binnen de parameters van een aanpak op basis van de bestaande wettelijke regeling. Een oplossing op basis van de hardheidsregeling mag aan getroffen burgers niet meer bieden dan een oplossing die binnen het reeds bestaande wettelijke kader kan worden geboden. Zo kan het alleen gaan om een (hardheids)tegemoetkoming in gevallen waarin de belanghebbende geen beroep kan doen op een oplossing binnen het wettelijke kader omdat herziening van de betreffende beschikking tot vaststelling of tot terugvordering niet mogelijk is aangezien vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de beschikking betrekking heeft (zie artikel 21a Awir juncto artikel 5a van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (UR Awir)). De (hardheids)tegemoetkoming betreft slechts de nadelige gevolgen van de betreffende beschikking (tot vaststelling of tot terugvordering) voor de belanghebbende die onevenredig zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen. In geval van een beschikking tot vaststelling wordt de onevenredigheid van die gevolgen weggenomen door het per berekeningsjaar vaststellen van de hardheidstegemoetkoming overeenkomstig een herziening van die beschikking waarbij het recht op kinderopvangtoeslag wordt vastgesteld naar rato van het bedrag aan kosten van kinderopvang als bedoeld in artikel 1.5 van de Wet kinderopvang waarvan de ouder aannemelijk heeft gemaakt dat deze zijn betaald. Met deze afbakening wordt bedoeld op

⁹ Eindadvies Omzien in verwondering 2 van 12 maart 2020 van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608), p. 51-52.

de werking van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 23 oktober 2019.¹⁰ Bij het toekennen van de (hardheids)tegemoetkoming op basis van de hardheidsregeling wordt de beschikking tot vaststelling of tot terugvordering niet herzien.

Deze hardheidsregeling kan alleen worden toegepast op een voor 1 januari 2024 gedaan verzoek van een belanghebbende aan de Belastingdienst/Toeslagen. Door het stellen van een dergelijke ruime verzoektermijn kunnen degenen die uit de genoemde vijfjaarsperiode (van artikel 21a Awir juncto artikel 5a UR Awir) lopen daarna (tot 1 januari 2024) toch nog een beroep doen op de hardheidsregeling van het voorgestelde artikel 49 Awir.

De hardheidstegemoetkoming wordt alleen gegeven in situaties waarin het verzoek betrekking heeft op een of meer beschikkingen tot vaststelling of tot terugvordering die leiden tot een terug te vorderen bedrag van ten minste € 1500 per berekeningsjaar. Hiermee wordt de hardheidsregeling derhalve ruimer dan in het advies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen wordt voorgesteld. In dat advies wordt namelijk geadviseerd om alleen besluiten te herzien waarmee € 10.000 of meer per berekeningsjaar is gemoeid. De genoemde Adviescommissie sluit 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 € 1500 per berekeningsjaar. Het kabinet vindt de grens van € 10.000 te hoog, vooral voor ouders met een beperkte financiële armslag, die vaak de hoogste toeslagen ontvangen. Daarom wordt gekozen voor een bedrag van € 1500.

De hardheidstegemoetkoming bestaat uit een uitbetaling of uit een vermindering van een verschuldigd bedrag. Het gaat niet om herstel van de toekenning van een aanspraak op toeslag in het verleden. Dat laatste is uitsluitend mogelijk op basis van artikel 5a UR Awir en die bevat genoemde vijfjaarstermijn. Voorgesteld wordt dat de hardheidstegemoetkoming niet meer kan bedragen dan hetgeen zou worden uitbetaald of verrekend bij herziening van een beschikking tot vaststelling of tot terugvordering indien wel een beroep zou kunnen worden gedaan op een oplossing binnen het wettelijke kader ingeval de (in het derde lid van artikel 49 Awir bedoelde) vijfjaarstermijn niet zou gelden. Door de koppeling aan 'een oplossing binnen het wettelijke kader ingeval de vijfjaarstermijn, bedoeld in het derde lid, niet zou gelden' wordt duidelijk gemaakt dat de uitspraken van de ABRvS van 23 oktober 2019¹¹ daarbij moeten worden meegenomen. Natuurlijk blijven hierbij gewoon de bedragen gelden die zien op het berekeningsjaar waarop het verzoek betrekking heeft.

Voorbeeld

Stel er is in het verleden € 8000 aan kinderopvangtoeslag teruggevorderd. Daarvan heeft belanghebbende € 3000 betaald. Nu blijkt dat met proportionele toekenning recht bestaat op € 7000. Dan bedraagt de hardheidstegemoetkoming € 7000, waarvan er € 5000 wordt verrekend met de schuld en € 2000 wordt uitbetaald.

In de situatie dat de € 5000 aan schuld inmiddels buiten invordering is geplaatst, moet de hardheidstegemoetkoming van € 7000 met die € 5000 worden verminderd en wordt ook € 2000 uitbetaald.

Ook dient bij het bepalen van de hardheidstegemoetkoming nog rekening te worden gehouden met een vermeerdering met een overeenkomstig artikel 27 Awir vast te stellen (rente)bedrag. Ingeval over een berekeningsjaar rente, bedoeld in artikel 29 Awir, in rekening is gebracht, wordt bij het vaststellen van die hardheidstegemoetkoming die rente naar evenredigheid herzien.

Ter voorkoming van cumulatie wordt bovendien geregeld dat de hardheidstegemoetkoming achterwege blijft voor zover op andere wijze in een compensatie, herziening, hardheidstegemoetkoming of vergoeding (bijvoorbeeld een civielrechtelijke schadevergoeding) ter zake is of wordt voorzien.

¹⁰ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3536.

¹¹ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3536.

In het voorgestelde artikel 49, zevende lid, Awir, wordt op de uit te betalen hardheidstegemoetkoming artikel 30 Awir van overeenkomstige toepassing verklaard, waardoor verrekening conform die bepaling mogelijk is.

Een beslissing op het in het derde lid bedoelde verzoek – in de vorm van het vaststellen van een beschikking – dient ingevolge het voorgestelde artikel 49, achtste lid, Awir te worden gegeven binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van het verzoek. Gezien de aard van het verzoek, het onderzoek en de administratieve werkzaamheden die daarmee gemoeid zijn, het overleg dat nodig kan zijn met de belanghebbende en de verwerking van de verkregen gegevens en inlichtingen wordt een termijn van zes maanden nodig geacht om een passende beslissing te geven op het verzoek. Indien deze beslissing (in de vorm van het vaststellen van een beschikking) niet binnen deze termijn kan worden gegeven, kan deze termijn ingevolge genoemd achtste lid met maximaal zes maanden worden verlengd. Bij een verlenging van de beslistermijn dient de Belastingdienst/Toeslagen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Een besluit om de termijn te verlengen dient niet willekeurig te worden genomen. De Belastingdienst/Toeslagen dient de belanghebbende te informeren over het verlengen van de termijn en te motiveren waarom een verlenging van de termijn nodig is voor de behandeling van zijn verzoek.

Op grond van het voorgestelde artikel 49, negende lid, Awir kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van deze hardheidsregeling (het voorgestelde eerste tot en met achtste lid van artikel 49 Awir).

Het voorgestelde tiende lid van artikel 49 Awir bevat de in het algemeen deel van deze memorie genoemde vangnetbepaling. Daarin wordt voorgesteld dat in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen onder bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur te stellen regels op verzoek van de belanghebbende een bijzondere tegemoetkoming kan worden toegekend indien sprake is van zeer schrijnende gevallen waarin toepassing van de Awir en de daarop berustende bepalingen bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag, heeft geleid tot ernstige onbillijkheden van overwegende aard, die zich hebben voorgedaan bij een beschikking tot vaststelling of tot terugvordering, welke onbillijkheden zodanig zijn dat het overduidelijk onredelijk is deze voor rekening van de belanghebbende te laten en waarvoor andere compensaties, herzieningen, hardheidstegemoetkomingen of vergoedingen binnen het wettelijke kader niet voldoende zijn. Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet om tegemoetkoming voor eventuele schade als gevolg van een compensatie, herziening, hardheidstegemoetkoming of vergoeding. Het betreft dus geen gehele of gedeeltelijke schadevergoeding. Het gaat alleen om een bijzondere tegemoetkoming om leed te verzachten.

De voordracht voor een krachtens het voorgestelde tiende lid vast te stellen amvb wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Door middel van deze voorhangprocedure kan er een parlementaire toetsing van de amvb plaatsvinden.

Bij algemene maatregel van bestuur (amvb) kan worden bepaald in welke bijzondere, zeer schrijnende gevallen tot een (onverplichte) bijzondere tegemoetkoming wordt overgegaan. Na opstelling van het kader kan dat worden bekendgemaakt, waarna aan de daarvoor in aanmerking komende ouders die dat nog niet hebben gedaan de gelegenheid kan worden geboden een beroep op de regeling te doen door middel van een aanvraag. Tegen de uiteindelijke beslissing op deze aanvraag staat bezwaar en beroep open op basis van de regels van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel II

Artikel II (inwerkingtreding)

Voorgesteld wordt deze wet, gelet op het karakter van de maatregelen, in werking te laten treden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

De Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Minister van Justitie,