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. Inleiding en achtergrond 3
3. Uitvoerings- en handhavingsaspecten 4
4. Gevolgen voor de regeldruk 4
5. Budgettaire aspecten 4
6. Europees recht en staatssteun 4
7. Doenvermogen 5
8. Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven 5
9. Advies en consultatie 5
10. Evaluatieparagraaf 5
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING 6

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De vormgeving van het stelsel van toeslagen staat al een aantal jaren flink in de politieke en maatschappelijke belangstelling. 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 waarbij door de Belastingdienst/Toeslagen voorschotten worden verstrekt op basis van door burgers zelf geschatte (inkomens)gegevens, in combinatie met een sterke inkomensafhankelijkheid en veel complexe grondslagen leidt tot een groot aantal terugvorderingen en nabetalingen en daarmee tot te veel onzekerheid bij burgers. De risico's stapelen bovendien bij de meest kwetsbare burgers: burgers die de hoogste toeslagen ontvangen, die niet over voldoende financiële buffers beschikken of een onregelmatig inkomen hebben. Ook raakt het burgers die verkeren in een situatie van (financiële) stress of die midden in een impactvolle verandering in de persoonlijke omstandigheden zitten. Deze problematiek kan, zo oordeelt het IBO Toeslagen, niet binnen het huidige stelsel worden opgelost omdat die samenhangt met de beleidsmatige uitgangspunten van het bestaande toeslagenstelsel. In de 30 april van dit jaar aan de Tweede Kamer verzonden kabinetsreactie op het IBO Toeslagen[3] heeft het kabinet geconcludeerd de nadelen van het bestaande stelsel van toeslagen met name vanuit het burgerperspectief niet acceptabel te vinden en - gesteund door de unaniem door de Tweede Kamer aangenomen motie Bruins/Van Weyenberg[4] - een hervorming aangekondigd van het huidige toeslagensysteem. Daarbij is wel 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. Een majeure hervorming van het toeslagenstelsel vraagt om zorgvuldige besluitvorming. Het kabinet werkt daarom aan een routekaart met de verschillende stappen die hierin aan de orde komen, inclusief de tussenstappen en maatregelen die genomen worden op weg naar het wenkend perspectief. Dit jaar biedt het kabinet deze 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

[1] IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 540), bijlage 7.
[2] Adviescommissie uitvoering toeslagen, Omzien in verwondering 2 – Eindadvies, 12 maart 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 608).
[3] IBO toeslagen deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, 10 januari 2020 (bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 31 066, nr. 624).
[4] [PM]

de daarover door uw Kamer unaniem aangenomen motie Lodders c.s.[5] De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen 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 [PM] (indiening spoedwetsvoorstel Hardheidsaanpassing Awir) heb gestuurd. De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen maatregelen hebben als oogmerk om Belastingdienst/Toeslagen beter in staat te stellen in de uitvoering meer maatwerk te bieden en de praktische rechtsbescherming van toeslaggerechtigden te verbeteren, ook wel aangeduid als het terugbrengen van de 'menselijke maat' in het systeem van toeslagen. Ook wil het kabinet het risico op terugvorderingen en nabetalingen zoveel mogelijk reduceren waar dat kan.

Naast de wettelijke maatregelen die hierna worden toegelicht, heeft Belastingdienst/Toeslagen ook extra (budgettaire) middelen gekregen om, conform het advies in deelrapport 1 van het IBO Toeslagen, de dienstverlening aan toeslaggerechtigden te versterken. Uw Kamer heeft bovendien reeds de Wet hardheidsaanpassing Awir[7] aangenomen 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 dit pakket aan maatregelen voor de korte termijn belangrijke stappen te zetten en een oplossing te bieden voor de meest urgente problemen binnen het huidige toeslagenstelsel op de weg naar een beter en menselijker nieuw stelsel.

2. Verbetering van de uitvoering 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.

2.1 Het versterken van de menselijke maat

De Adviescommissie[8] concludeert in haar eindadvies dat de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)[9] belangrijke ruimte geeft om meer uiting te geven aan de menselijke maat in het toeslagenstelsel. Een belangrijke rol is daarbij 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 proportioneel vaststellen door de Belastingdienst/Toeslagen. Hiervoor is eind vorig jaar een Verzamelbesluit Toeslagen geslagen met terugwerkende kracht naar 23 oktober 2019.[10]

Daarnaast meent het kabinet dat in lijn met deze jurisprudentie het matigen van een terugvordering in zeer bijzondere omstandigheden een essentieel aandeel heeft 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,

[5] Kamerstukken II 2019/20, 31066 nr. 582.
[6] [PM]
[7] [PM] t.z.t. het Kamerstuknummer opnemen
[8] Adviescommissie uitvoering toeslagen, Omzien in verwondering 2 – Eindadvies, 12 maart 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 608), hoofdstuk 6.
[9] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536
[10] Besluit van 20 december 2019, Stcrt. 2019, 70486.

voor zover terugvordering 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.[11] Om frauduleuze praktijken te voorkomen, wordt voorgesteld om tevens te regelen dat de omvang van de aansprakelijkheid van een derde niet wordt beïnvloed door een eventuele matiging van de terugvordering bij belanghebbende.

2.2 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, met eventuele betalingsproblemen tot gevolg. Na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 23 oktober 2019[12] heeft de Belastingdienst/Toeslagen de mogelijkheid 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 Afdeling gecodificeerd in de 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.[13] Tot 23 oktober 2019 was niet mogelijk om de kinderopvangtoeslag vast te stellen 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[14] is opnieuw gekeken naar dit rigide aspect in de wetgeving. In de Kamerbrief van 11 juni 2019[15] "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. Voordat het besluit hierover met de Kamer was gedeeld, oordeelde de Afdeling op 23 oktober 2019 dat de Wet kinderopvang zo moet worden gelezen dat de kinderopvangtoeslag proportioneel kan worden vastgesteld.[16] De uitspraak betekende een omslag in de tot dan toe vaste rechtspraak van de

[11] Verzamelbesluit Toeslagen, Besluit van 17 april 2020, Stcrt 2020, nr. 22720.
[12] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.
[13] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2013:2006, ECLI:NL:RVS:2014:1114, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8833, ECLI:NL:RVS:2018:864.
[14] Een zaak van het Combiteam Aanpak Facilitators waar de Belastingdienst 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 en ten onrechte als fraudeur zijn aangemerkt (Kamerstukken II, 2019D46008).
[15] Kamerstukken II, 2018/19, 31066, nr.400.
[16] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.

Afdeling, 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.[17] De uitspraak wordt met voorgestelde wijziging 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.[18]

<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 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 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 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

[17] Stcrt. 2019 nr. 70486. Vernieuwd in Stcrt. 2020 nr. 22720.
[18] Tijdig zoals beschreven in het Verzamelbesluit Toeslagen (Stcrt. 2019 nr. 70486. Vernieuwd in Stcrt. 2020 nr. 22720.)

kinderopvangtoeslag).

2.3 [maatregel VWS]

[PM]

2.4 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".[19] 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 zorgvuldig en proactief handelt overeenkomstig de normen die volgen uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De afweging van belangen en het evenredigheidsbeginsel bij het vaststellen van de beschikking dient voor de Belastingdienst/Toeslagen een meer centrale plaats te krijgen.

2.4.1. Introductie doelmatigheidsgrenzen

Gevolg gevend aan het voorstel van het IBO Toeslagen[20], wordt voorgesteld de zogenoemde doelmatigheidsgrenzen voor toeslagen te harmoniseren met de doelmatigheidsgrenzen in de inkomstenbelasting. Deze drempels leiden tot minder kleine nabetalingen en terugvorderingen, wat leidt tot meer begrip bij belanghebbenden nu zij minder worden lastiggevallen met kleine bedragen. De koppeling aan de bepalingen inzake de doelmatigheidsgrenzen in de Wet inkomstenbelasting 2001 zorgt ervoor dat ook voor toeslagen deze grenzen in het kader van de inflatiecorrectie jaarlijks worden aangepast.

2.4.2. Verstrekken zienswijze door belanghebbende

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 voorgenomen beschikking, indien nadelige gevolgen voor de belanghebbende kunnen ontstaan die mogelijk onevenredig zijn in verhouding tot de te dienen doelen van die voorgenomen beschikking. Het bieden van een gelegenheid tot het verstrekken 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.

In het huidige toeslagensysteem is een belanghebbende bij een terugvordering het gehele bedrag verschuldigd. Mede naar aanleiding van de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van

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

de Raad van State (ABRvS)[21] en in lijn met de constateringen en aanbevelingen van de Adviescommissie [22], wordt een modificatie en aanpassing van dit beginsel wenselijk geacht. De Belastingdienst/Toeslagen wordt met dit wetsvoorstel een discretionaire bevoegdheid gegeven om een lager bedrag terug te vorderen, voor zover terugvordering van het gehele bedrag, gezien de bijzondere omstandigheden van het specifieke geval, onevenredig zou zijn.

2.4.3. Aanvullende waarborgen bij informatieverplichtingen

Voorts worden er verschillende wijzigingen 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.

Deze plicht om de burger tijdig en volledig te informeren is uitgebreider 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. De Belastingdienst/Toeslagen zal dan gehouden zijn om in de brief van de aanmaning de belanghebbende te informeren over de voorgenomen beschikking en daarbij de belanghebbende in de gelegenheid te stellen om zijn zienswijze ten aanzien van die beschikking te geven.

[21] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536
[22] Adviescommissie uitvoering toeslagen, Omzien in verwondering 2 – Eindadvies, 12 maart 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 608), hoofdstuk 6.

Verder wordt voorgesteld om een aanvullende stap in te bouwen ten aanzien van een voorgenomen 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 aannemelijk wordt gemaakt dat 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). Ter verbetering van de praktische rechtsbescherming van toeslagengerechtigden en om de menselijke maat terug te brengen in het systeem, wordt Belastingdienst/Toeslagen de mogelijkheid gegeven om een belanghebbende actief om de verstrekking van diens zienswijze te vragen. Een zienswijze zal voorafgaand aan bepaalde voorgenomen beschikkingen worden opgevraagd die kunnen leiden tot nadelige gevolgen die mogelijk onevenredig zijn voor een belanghebbende in verhouding tot de te dienen doelen van de voorgenomen beschikking. Door het verstrekken van zijn zienswijze door de belanghebbende kan Belastingdienst/Toeslagen alle belangrijke feiten en omstandigheden in beeld krijgen die nodig zijn voor een zorgvuldige belangenafweging en de evenredigheidstoets. Deze uitwerking is in lijn met de al eerder aangehaalde jurisprudentie van de ABRvS en het advies van de Adviescommissie. Het aanbevolen maatwerk kan worden bereikt door middel van een zorgvuldige en proactieve houding van Belastingdienst/Toeslagen. Door een belanghebbende de gelegenheid te bieden om te reageren op bepaalde voorgenomen besluiten kunnen onevenredige uitkomsten van besluiten worden voorkomen. Door bijzondere omstandigheden van een specifiek geval in aanmerking te nemen bij de afweging wordt de menselijke maat teruggebracht in het systeem. Mogelijk worden daarmee ook bezwaar- en beroepsprocedures achteraf voorkomen, waarmee tevens de rechtsbescherming wordt verbeterd.

Hiermee samenhangend worden ter voorkoming van frauduleuze praktijken enkele aanpassingen omtrent de omvang van de aansprakelijkheid van een derde voorgesteld. Diens aansprakelijkheid zal niet beïnvloed worden door een eventuele matiging van de terugvordering bij belanghebbende.

2.4.4. 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 de Belastingdienst/Toeslagen aannemelijk maakt dat 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.

2.4.5. Verplichting tot informatieverstrekking voor derden

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. 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.

2.4.6. 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.[23] 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.

2.5 Het 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. [24] 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. [25] Voor de partner die voor langere tijd in een penitentiaire inrichting verblijft is het niet mogelijk om bij te dragen aan het huishouden of de zorg voor kinderen. Als deze persoon blijft meetellen als partner voor de toeslagen, heeft dit wel een negatief effect op de gerechtigdheid tot en de hoogte van de tegemoetkoming. 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 die langer dan een jaar verblijven in een penitentiaire inrichting. 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) hechtenis zit. Aan het einde van deze periode kan, afhankelijk van de dan

[23] Artikel 5:48 Awb.
[24] Rapport "Toeslagpartners tegen wil en dank. Financiële stress door te strakke regels van de Belastingdienst" van 1 april 2019.
[25] Brief van de Nationale ombudsman aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 februari 2020, kenmerk 201910874.

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 voor personen die in het licht van de beoogde participatiemaatschappij een ouder in huis nemen, kunnen geconfronteerd worden met negatieve gevolgen voor de toeslagen, zoals verlies van het recht op de 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. Het wordt mogelijk om op gezamenlijk verzoek wel als partner te worden aangemerkt.

De uitzondering voor samenwonende die een zakelijke huurovereenkomst hebben gesloten wordt naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling aangepast. [26] 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.[27] Een partnerschap ontstaat per de eerste 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.

[PM dit moet nog in gang worden gezet] 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. Vanuit het Topberaad Inkomensondersteuning zal hiertoe een werkgroep worden ingericht. Ook zal het kabinet nader inzetten om via de gemeenten de bestaande ondersteuningsmogelijkheden onder de aandacht te brengen.

3. Uitvoerings- en handhavingsaspecten

[PM]

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

[27] Zie onderdeel 8 (Knip in toeslagjaar bij ontstaan partnerschap) van deelrapport 1 IBO Toeslagen ('Eenvoud of maatwerk. Uitruil binnen het bestaande toeslagenstelsel.') van 28 oktober 2019.

4. Gevolgen voor de regeldruk

[PM]

5. Budgettaire aspecten

[PM]

6. Europees recht en staatssteun

[PM]

7. Doenvermogen

De voorgestelde aanpassing is naar het oordeel van het kabinet voor de burger begrijpelijk.

8. Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven

[PM]

9. Advies en consultatie

[PM]

10. Evaluatieparagraaf

[PM]

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 fiscaal partner aan te merken.[28] Hiertoe strekt het voorgestelde tiende lid.

Verder wordt van de gelegenheid gebruikgemaakt om een redactionele verbetering aan te brengen in het negende lid.[29]

Artikel II

Artikel II (artikel 1.5 van de Wet kinderopvang)

Door de zinsnede 'te betalen kosten' te vervangen door 'betaalde kosten', wordt verduidelijkt dat de ouder om aanspraak te kunnen maken op kinderopvangtoeslag, de kosten voor kinderopvang daadwerkelijk moet hebben betaald. 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)

Artikel 2, vijfde lid, van de Wet op de zorgtoeslag (hierna: Wzt), vervalt. 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

[28] Onder de huidige regeling in de inkomstenbelasting kan pas in het kader van de aanslagregeling een beroep op een dergelijke uitzondering worden gedaan. Het kan dan echter zijn dat dat beroep maar een onderdeel is van een meeromvattend geschil over de aanslag. Bovendien vindt de aanslagregeling pas plaats na het betreffende belastingjaar, terwijl er behoefte zal bestaan om al in het belastingjaar zelf antwoord te hebben over de vraag of een beroep op een uitzondering van het partnerschap terecht is of niet.

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

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, van de 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 die beiden onverzekerd zijn. Een beperkt aantal huishoudens (< 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 artikel 3, eerste lid, Awir gewijzigd door in die bepaling niet langer meer naar artikel 5a, tweede lid, AWR te verwijzen.

In het voorgestelde aangepaste tweede lid, onderdeel e, wordt voorgesteld om in het tweede lid, onderdeel e, te bepalen dat op verzoek een beroep moet worden gedaan op de uitzondering wegens zakelijke (onder)huur. 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 Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) te codificeren. Het gaat om een uitspraak waarin de Afdeling 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.[30]

Met betrekking tot het tweede lid, onderdeel f, wordt voorgesteld dit onderdeel 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

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

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.[31] De bepaling heeft, met andere woorden, zijn doel gediend en heeft thans dus geen nut meer. De voorgestelde verlettering bewerkstelligt consistentie met artikel 1.2, eerste lid, Wet IB 2001.

Ingevolge de voorgestelde wijziging van het derde lid wordt partnerschap dat ontstaat op grond van het eerste lid of (een van de onderdelen van) het tweede lid 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.[32] 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 terug moeten worden gevorderd. 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.[33] Bij die perioden gaat het immers niet om terugwerkende kracht. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de pendant in de 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.[34] Bovendien noopt IBO Toeslagen niet tot een aanpassing van die pendant. 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.[35] De Awir kent een dergelijk keuzerecht in het geheel niet.

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

---

31 Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 12, p. 6.

32 Zie onderdeel 8 (Knip in toeslagjaar bij ontstaan partnerschap) van deelrapport 1 IBO Toeslagen ('Eenvoud of maatwerk. Uitruil binnen het bestaande toeslagenstelsel.') van 28 oktober 2019.

33 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.

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

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

het tweede lid van artikel 3 Awir geldt als partner degene die op grond van de eerstgenoemde categorie als partner wordt aangemerkt.

In 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 in beginsel geen toeslagpartner zijn. Voor toeslaggerechtigden die onder deze uitzondering vallen blijft het mogelijk om als toeslagpartner aan te worden gemerkt, als zij daartoe een gezamenlijk verzoek doen bij de Belastingdienst/Toeslagen. Deze verzoekmogelijkheid is alleen nodig voor bloedverwanten. Aanverwanten moeten op grond van het huidige achtste lid - welke bepaling niet wordt gewijzigd - namelijk eerst verzoeken om als aanverwant in de zin van het vijfde lid, onderdeel a, te worden aangemerkt, waardoor zij geen partner zijn. Aanverwanten hoeven dit verzoek echter niet te doen. Doen zij dit verzoek niet, dan blijven zij partner. Op die manier hebben aanverwanten nu dus reeds de mogelijkheid om als partner te worden aangemerkt of niet.

Door middel van de voorgestelde toevoeging aan het zesde lid van artikel 3 Awir worden twee uitbreidingen van de uitzondering op het partnerschap toegevoegd. Ten eerste wordt zij verruimd met partners op grond van het eerste lid die in de BRP op hetzelfde woonadres staan ingeschreven. Ten tweede wordt zij verruimd voor de achterblijvende partner van een persoon die langer dan een jaar in een penitentiaire inrichting verblijft. 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. In overeenstemming met de reeds bestaande uitzondering in artikel 2 van het Besluit op de huurtoeslag kan een verzoek worden gedaan om niet te worden aangemerkt als partner, als er sprake is van een detentie van langer dan een jaar. Hiertoe strekt de voorgestelde tweede zin van het zesde lid. De uitzondering kan alleen worden aangevraagd voor de periode van de detentie en eindigt als ook de detentie eindigt. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat met de wijziging van dit lid geen wijziging wordt beoogd voor de reikwijdte van de bestaande uitzondering. Het gaat immers enkel om uitbreidingen van de bestaande uitzondering.

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.[36] 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 voormalig toeslagpartner

[36] Artikel 1:3, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek.

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

In het tot het tiende lid vernummerde 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 als 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. Doordat wordt gesproken van een *minimale termijn* van twee weken kan de Belastingdienst/Toeslagen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, ervoor kiezen om 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, 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 voorgenomen beschikking en daarbij in de gelegenheid wordt gesteld om zijn zienswijze ten aanzien van die beschikking te geven. De redelijke termijn om de zienswijze te kunnen verstrekken 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 voorgenomen 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 voorgenomen 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 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 vierde lid van artikel 18 Awir regelt hierbij een aanvullende waarborg. Een voorgenomen beschikking die leidt tot een tegemoetkoming van nihil, een voorschot van nihil of een stopzetting van een voorschot is in dit geval 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 als 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.

De aanvullende waarborgen van de voorgestelde wijzigingen van het vierde lid 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, vijfde 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 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).[37]

Voorgesteld wordt enkele leden aan artikel 26 Awir toe te voegen en de huidige tekst van artikel 26 Awir te nummeren als eerste lid. Aan dit eerste lid wordt een zin toegevoegd waarmee het uitgangspunt 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 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 dit terug te vorderen bedrag onevenredig zijn voor de belanghebbende in verhouding tot de met de terugvordering te dienen doelen. Dit is een nadere uitwerking van de artikelen 3:4 Awb en 13b Awir. De toets of de nadelige gevolgen van een volledige terugvordering mogelijk onevenredig zijn voor de belanghebbende dient door de Belastingdienst/Toeslagen voor het vaststellen van de beschikking tot terugvordering te worden gemaakt. Indien de Belastingdienst/Toeslagen in redelijkheid tot de beschikking tot volledige terugvordering kan komen, kan van een schending van evenredigheid in principe geen sprake zijn. De situatie dat sprake is van nadelige gevolgen van de beschikking tot volledige terugvordering voor de belanghebbende die onevenredig zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen is dan ook 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[38] als uitwerking van de jurisprudentie van de ABRvS.[39] Voor de toepassing van artikel 49 Awir, in het kader van het

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

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, is dit eveneens uitgewerkt in artikel 9b Uitvoeringsregeling Awir (UR Awir). De in beide bepalingen genoemde opsommingen 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.

Van een dergelijke bijzondere omstandigheid is bij de kinderopvangtoeslag bijvoorbeeld sprake als:

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

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

Overigens zullen de financiële situatie of financiële problemen van 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.

Via het voorgestelde derde lid van artikel 26 Awir wordt geregeld dat voor de toepassing van de wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep de beschikking tot matiging van de terugvordering, bedoeld in het voorgestelde tweede lid, geacht wordt deel uit te maken van de beschikking tot terugvordering. Het voorgestelde derde lid van artikel 26 Awir heeft tot gevolg dat een ingediend bezwaarschrift met gronden tegen alleen de beschikking tot terugvordering of tegen alleen de beschikking tot matiging van de terugvordering, wettelijk geacht wordt een

bezwaarschrift te zijn tegen beide voorgenoemde beschikkingen. De belanghebbende kan derhalve via één bezwaar- en beroepsprocedure opkomen tegen zowel de beschikking tot terugvordering als de beschikking tot (geen) matiging van de terugvordering. Zonder de voorgestelde bepaling zou de belanghebbende in principe genoodzaakt zijn om tegen de twee beschikkingen afzonderlijk een separaat bezwaar- en beroepschrift in te dienen.

Het voorgestelde vierde lid van artikel 26 Awir zorgt voor de verplichting voor de Belastingdienst/Toeslagen om een onherroepelijke beschikking tot terugvordering, inclusief de onherroepelijke beschikking tot (geen) matiging van de 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. Die bepaling zal worden aangepast door daarin ook de onherroepelijke beschikking tot terugvordering op te nemen.

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

Conform het voorstel uit het in het algemeen deel van deze memorie genoemde IBO Toeslagen[40] worden in het voorgestelde artikel 26a Awir doelmatigheidsgrenzen opgenomen voor – globaal gezegd - het geheel of gedeeltelijk terugvorderen van eerder verleende tegemoetkomingen of voorschotten en voor het uitbetalen van tegemoetkomingen of voorschotten als het gaat om kleine bedragen. Deze doelmatigheidsgrenzen worden daarbij rechtstreeks gekoppeld aan de grensbedragen die zijn opgenomen in artikel 9.4 Wet IB 2001. Indien een herziening van een tegemoetkoming of een herziening van een voorschot 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. Anderzijds wordt in de huidige praktijk een verschil tussen definitieve toekenning en voorschot tot € 1 niet uitbetaald. Door de voorgestelde koppeling aan de regeling die geldt voor de inkomstenbelasting, vinden terugvorderingen voortaan niet meer plaats indien het terug te vorderen bedrag niet meer bedraagt dan € 47 en vinden uitbetalingen niet meer plaats indien het uit te betalen bedrag niet meer bedraagt dan € 15 (cijfers 2020). De verwachting is dat dit in de definitieve toekenningsfase zal leiden tot een vermindering van ongeveer 300.000 kleine terugvorderingen en 350.000 kleine nabetalingen. Voor de voorlopige toekenningsfase zal het aantal ook in die orde van grootte liggen. Door de verwijzing naar artikel 9.4, eerste lid, onderdeel a, onderscheidenlijk vijfde lid, 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.
Door middel van het voorgestelde derde lid van artikel 26a Awir wordt geregeld dat een bedrag dat ingevolge het voorgestelde tweede lid van artikel 26a Awir niet wordt uitbetaald, voor de toepassing van artikel 24, tweede lid, Awir niet wordt aangemerkt als een verleend voorschot.

[40] 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.

Deze aanpassing dient ertoe te voorkomen dat er voorschotten worden verrekend met de tegemoetkoming ingeval de voorschotten niet zijn uitbetaald omdat ze beneden de in het voorgestelde artikel 26, tweede en lid, Awir opgenomen doelmatigheidsgrens zijn gebleven.

Op grond van het voorgestelde artikel 26b Awir stelt de Belastingdienst/Toeslagen de belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen ingeval de voorgenomen beschikking tot toekenning van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 14 Awir, de voorgenomen herziening van een tegemoetkoming op grond van de artikelen 20 en 21 Awir, de voorgenomen herziening van een voorschot op grond van artikel 16, vijfde lid, Awir of de voorgenomen terugvordering of de matiging daarvan op grond van artikel 26, eerste en tweede lid, Awir leidt tot voor de belanghebbende nadelige gevolgen die mogelijk onevenredig zijn in verhouding tot de te dienen doelen van een van de in artikel 26b Awir genoemde voorgenomen beschikkingen. Deze zorgvuldigheidsbepaling kan worden gezien als een nadere uitwerking van de artikelen 3:2, 3:4, 4:7 en 4:8 Awb en 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 voortvloeiende 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.[41] 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.

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 de betreffende beschikking, eerder tot een passende oplossing kan komen. De Belastingdienst/Toeslagen streeft hierbij naar maatwerk. Maatwerk kan worden bereikt door middel van een zorgvuldige en proactieve houding van de Belastingdienst/Toeslagen. Deze zorgvuldige en proactieve houding kenmerkt zich in eerste instantie in de wijze van berichtgeving en in 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 voorgenomen betreffende 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 te kunnen verstrekken. Afhankelijk van de concrete omstandigheden kan deze termijn

[41] 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.

langer zijn. Indien de belanghebbende binnen de gestelde termijn niet reageert op het schriftelijke bericht om zijn zienswijze met betrekking tot de voorgenomen 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 voorgenomen beschikking en de mogelijke gevolgen van de voorgenomen beschikking voor de belanghebbende. Bij de voorgenomen beschikking houdt de Belastingdienst/Toeslagen rekening met alle gegevens en (bijzondere) omstandigheden van het geval die reeds zijn vergaard[42] en informeert de belanghebbende over deze gegevens en (bijzondere) omstandigheden. Indien de belanghebbende kennis heeft van andere feiten die van belang zijn voor de betreffende voorgenomen 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 voorgenomen beschikking, heeft de belanghebbende, voor zover hij de voorgenomen 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. 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.[43]

Bij het bieden van maatwerk en praktische rechtsbescherming past het om ook in situaties die onder artikel 20 Awir vallen, waarbij uiteraard aan de voorwaarden van artikel 26b Awir dient te worden voldaan, de belanghebbende de gelegenheid te bieden om zijn zienswijze te verstrekken. In deze situaties heeft het in de gelegenheid stellen van het geven van een zienswijze voornamelijk een belangrijke signaalfunctie richting de belanghebbende. Het gaat er bij artikel 20 Awir om dat op basis van een eerdere vaststelling, bepaling of wijziging van inkomensgegevens een tegemoetkoming of voorschot is verstrekt en dat deze – tegemoetkoming of voorschot – op een later tijdstip in verband met gewijzigde (fiscale) inkomensgegevens moet worden herzien. Door de belanghebbende in het kader van het opvragen van zijn zienswijze over het voornemen

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

tot herziening van de tegemoetkoming of het voorschot in verband met de aanpassing van de inkomensgegevens op de hoogte te stellen, wordt hij tevens in de gelegenheid gesteld om de wijziging van de fiscale inkomensgegevens op juistheid te controleren. Een volgende aanpassing van dat fiscale inkomensgegeven, bijvoorbeeld na een toegewezen bezwaar of ambtshalve vermindering van de betreffende belastingaanslag inkomstenbelasting, kan tot gevolg hebben dat de betreffende toeslagbeschikking weer wordt herzien in het voordeel van de belanghebbende.

De toets of de nadelige gevolgen van de voorgenomen beschikking voor de belanghebbende mogelijk onevenredig zijn in verhouding tot de met de beschikking te dienen doelen dient door de Belastingdienst/Toeslagen voor 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 (voorgenomen) 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 (voorgenomen) 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 zal 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, zal de Belastingdienst/Toeslagen in ieder geval de belanghebbende in de gelegenheid stellen zijn zienswijze te geven indien een of meer van de in artikel 26b Awir genoemde beschikkingen leidt 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 Awir bepaald. Het bedrag van € 1.500 is in lijn met artikel 49, vierde lid, Awir, waar voor een terug te vorderen bedrag een minimum van € 1.500 per berekeningsjaar is bepaald in het kader van de toekenning van een hardheidstegemoetkoming. Met dat bedrag werd de hardheidsregeling ruimer ingevuld dan in het advies van de Adviescommissie is geschied. 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 achtte 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,[44] waarbij genoemd artikel 49 in de Awir is geïntroduceerd, gekozen voor een bedrag van € 1.500.

Wanneer een tegemoetkoming of een voorschot op verzoek van de belanghebbende wordt herzien waarbij volledig aan het verzoek van de belanghebbende tegemoet wordt gekomen, is het

[44] PM, t.z.t. invullen, zodra de spoedwet in werking is getreden.

verstrekken van een zienswijze conform het hier voorgestelde artikel niet meer nodig. Dit is eveneens opgenomen in de tweede volzin van het voorgestelde artikel 26b Awir.

De beschikking tot toekenning van de tegemoetkoming, de beschikking tot herziening van een tegemoetkoming of de beschikking tot herziening van een voorschot 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 voorgenomen beschikking tot (volledige) terugvordering* (eventueel na matiging van het terug te vorderen bedragen), stelt de Belastingdienst/Toeslagen de belanghebbende vervolgens ook in de gelegenheid tot het geven van zijn zienswijze met betrekking tot de voorgenomen beschikking die aanleiding geeft tot de voorgenomen 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 de bijzondere omstandigheden van het geval daar wel toe hadden genoodzaakt, kan de bestuursrechter hieraan gevolgen verbinden. Dit kan bijvoorbeeld door het stellen van een termijn voor het vaststellen van een nieuwe beschikking door de Belastingdienst/Toeslagen waarbij de belanghebbende alsnog de gelegenheid krijgt zijn zienswijze te geven.[45]

Artikel IV, onderdeel E (artikel 31 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 de terugvordering ingeval de belanghebbende niet in staat is anders dan met buitengewoon bezwaar dit bedrag geheel of gedeeltelijk te betalen.

Artikel IV, onderdeel F (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 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 terugvordering te dienen doelen. De voorgestelde wijziging van artikel 33, derde lid, Awir brengt materieel met zich dat de omvang van de 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 waarop een voorschot of een tegemoetkoming is uitbetaald heeft kunnen beschikken, niet van de matiging van het terug te

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

vorderen bedrag. De derde kan voor zowel het verschuldigde bedrag aan terugvordering door de belanghebbende als het bedrag van de matiging van het terug te vorderen bedrag op grond van het voorgestelde artikel 26, tweede lid, Awir aansprakelijk worden gesteld indien aan de voorwaarden wordt voldaan. 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 het voorgestelde artikel 26, tweede lid, Awir.

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

Met het voorgestelde eerste lid van 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 wordt omschreven wie onder de informatieverplichting van artikel 38 Awir, eerste lid, valt. Dit zijn openbare lichamen met uitzondering van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en rechtspersonen die bij of krachtens een bijzondere wet rechtspersoonlijkheid hebben verkregen, de onder hen ressorterende instellingen en diensten, lichamen die hoofdzakelijk uitvoering geven aan het beleid van het Rijk, administratieplichtigen als bedoeld in artikel 52 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en verhuurders van een woning als bedoeld in artikel 1, onderdeel k, van de Wet op de huurtoeslag. In deze opsomming van de betreffende lichamen, instellingen, diensten, rechtspersonen of personen keert de term 'ieder ander' die in het huidige eerste lid van artikel 38 Awir staat vermeld niet terug. Met het voorgestelde eerste lid van artikel 38 Awir worden de administratieplichtige, bedoeld in artikel 52 AWR, en de verhuurder van een woning als bedoeld in artikel 1, onderdeel k, van de Wet op de huurtoeslag nieuw aangewezen als een van de 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 verplichting.[46] Omdat verhuurders van een woning niet in alle gevallen een administratieplichtige zijn als bedoeld in artikel 52 AWR, zijn zij afzonderlijk genoemd als partij waarvoor de verplichting tot informatieverstrekking aan de Belastingdienst/Toeslagen geldt.

Onder het voorgestelde eerste lid van artikel 38 Awir is het niet langer noodzakelijk om een specifieke informatieverplichting in het leven te roepen ten aanzien van 'ieder ander' door middel een algemene maatregel van bestuurd (amvb), omdat de verplichting tot het aanleveren van gegevens en inlichtingen rechtstreeks zal volgen uit de wet ten aanzien van de in het voorgestelde eerste lid van artikel 38 Awir genoemde partijen. 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. In beginsel kan aan alle voornoemde lichamen, instellingen, diensten, rechtspersonen of personen alle gegevens en inlichtingen worden opgevraagd die van belang 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 amvb's die zijn gebaseerd op het huidige eerste lid van artikel 38 Awir, zoals artikel 1a van de Uitvoeringsregeling Awir, komen te vervallen. De verplichtingen die voor de voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 38 in het leven zijn geroepen zullen echter onveranderd worden gehandhaafd door de Belastingdienst/Toeslagen.[47]

Het doel van het voorgestelde eerste lid van artikel 38 Awir is tweeledig. Enerzijds biedt de verplichting tot informatieverstrekking de Belastingdienst/Toeslagen de mogelijkheid om effectiever aanvragen van belanghebbenden te kunnen beoordelen via zogenoemde contra-informatie. Anderzijds beoogt het voorgestelde nieuwe eerste lid van artikel 38 Awir een verlichting van de administratieve lasten voor de burger 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 verplichtingen worden toegepast.

Onder vernummering van het tweede tot en met zesde lid tot het derde tot en met zevende lid wordt een nieuw tweede lid voorgesteld waarin wordt geregeld dat bij of krachtens deze wet 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 of het herzien van een voorschot van een derde als bedoeld in artikel 16, vijfde lid, van belang kunnen zijn eigener beweging te verstrekken aan de Belastingdienst/Toeslagen volgens bij of krachtens deze wet te stellen regels. Onder deze verplichting zou bijvoorbeeld kunnen worden geregeld dat kinderopvangcentra en gastouderbureaus verplicht worden om spontaan informatie te delen met de Belastingdienst/Toeslagen over de afgenomen uren kinderopvang. Ook deze verplichting beoogt het verkrijgen van zogenoemde contra-informatie en een verlichting van de administratieve lasten

[47] 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.

voor de burger. Informatie die door voornoemde partijen spontaan aan de Belastingdienst/Toeslagen kan worden verstrekt, hoeft niet nog een keer separaat bij de burger te worden opgevraagd. Het blijft uiteraard wel van belang dat burgers de juistheid van deze gegevens controleren in het kader van hun toeslagbeschikking.

Ten einde 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 aan te leveren bij de Belastingdienst/Toeslagen, wordt voorgesteld aan artikel 38, Awir een achtste lid toe te voegen dat ziet op een regeling die reeds bestaat in de fiscaliteit.[48] Met het voorgestelde achtste lid wordt een regeling getroffen voor 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. Voornoemde partijen kunnen in dit geval 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 aannemelijk wordt gemaakt dat er sprake is van een onrechtmatig opgelegde verplichting alsmede welke kosten er zijn gemaakt voor het voldoen aan deze verplichting. Het besluit 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 rechtsgrond of de verplichting van het eerste of tweede lid van artikel 38 Awir rechtmatig is opgelegd geacht deel uit te maken van 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 in bezwaar en beroep te gaan tegen de rechtmatigheid van de opgelegde verplichting. Het 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.

Artikel IV, onderdeel H (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 waarbij een aanvullende waarborg is 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). Hierdoor kan een verzuimboete voor het niet-nakomen van artikel 18, eerste lid, Awir slechts worden opgelegd indien de Belastingdienst/Toeslagen aannemelijk maakt dat is voldaan aan de volgende twee cumulatieve voorwaarden:

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

[48] Artikel 53, vijfde lid, AWR.

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

b. de gegevens of inlichtingen niet zijn 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.[49]

Artikel IV, onderdeel I (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 bedoeling 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.[50] Ook dit is een belangrijke stap om de praktische rechtsbescherming te versterken.

Het opleggen van een vergrijpboete is maatwerk. Een vergrijpboete dient passend en geboden en daarmee evenredig te zijn.[51] 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. 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 te kunnen verstrekken. 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.

De vergrijpboete van artikel 41, eerste lid, Awir is ook 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

[49] Artikel 5:41 Awb.
[50] Artikel 5:48 Awb.
[51] Artikel 5:46, tweede lid, Awb.

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.

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

Artikel [PM]

Artikel [PM] zorgt ervoor dat de voorgestelde aanpassingen van de artikelen 33a, derde lid, en 38 eerste en tweede lid, Awir voor het eerst toepassing vinden met betrekking tot berekeningsjaren die aanvangen op of na 1 januari 2021. Tevens wordt geregeld dat artikel 38, eerste lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen zoals dat luidde op 31 december 2020 van toepassing blijft met betrekking tot berekeningsjaren die aanvangen voor 1 januari 2021.

De Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane,

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,

De Staatssecretaris van SZW,

De Staatssecretaris van VWS,