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, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel q door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

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

B

Na artikel 13a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 13b. **Belangenafweging en evenredigheidsbeginsel**

1. Bij de op grond van deze wet, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling vastgestelde beschikking weegt de Belastingdienst/Toeslagen de rechtstreeks betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2. De voor een belanghebbende nadelige gevolgen van een beschikking, bedoeld in het eerste lid, mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen.

C

Artikel 47 komt te luiden:

Artikel 47. Hardheidsclausule

1. Onze Minister is bevoegd in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat voor bepaalde gevallen of 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.

D

Na artikel 48 worden twee artikelen 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 voor 23 oktober 2019 bestaande 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 bij beschikking een hardheidstegemoetkoming toe te kennen.

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 de nadelige gevolgen van de beschikking, bedoeld in de eerste zin, voor de belanghebbende voor zover die onevenredig zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen. De onevenredigheid van die gevolgen wordt weggenomen door het vaststellen van de hardheidstegemoetkoming overeenkomstig:

a. herziening van de beschikking tot vaststelling waarbij het recht op kinderopvangtoeslag per berekeningsjaar wordt vastgesteld naar rato van het bedrag aan kosten van kinderopvang waarvan de ouder aannemelijk heeft gemaakt dat deze tijdig zijn betaald, of;

b. herziening van de beschikking tot terugvordering onder bijzondere omstandigheden.

4. Bij toekenning van de hardheidstegemoetkoming, bedoeld in het tweede lid, wordt de beschikking, bedoeld in de eerste zin van het derde lid, niet herzien.

5. 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 in totaal leiden tot een terug te vorderen bedrag van ten minste € 1500 per berekeningsjaar.

6. De hardheidstegemoetkoming, bedoeld in het tweede lid, bestaat uit een uitbetaling of uit een vermindering van een verschuldigd bedrag en bedraagt 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 als bedoeld in artikel 29 in rekening is gebracht, wordt bij het vaststellen van de hardheidstegemoetkoming die rente naar evenredigheid herzien.

7. De hardheidstegemoetkoming, bedoeld in het tweede lid, blijft achterwege voor zover op andere wijze in een compensatie, herziening, hardheidstegemoetkoming of vergoeding ter zake van de onbillijkheden van overwegende aard, bedoeld in het tweede lid, is of wordt voorzien.

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

9. De beschikking tot vaststelling van de hardheidstegemoetkoming, bedoeld in het tweede lid, wordt vastgesteld binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van het verzoek bedoeld in het derde lid. Deze termijn kan eenmaal met maximaal zes maanden worden verlengd.

10. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld voor de toepassing van het eerste tot en met negende lid.

Artikel 49a. Vangnetbepaling

In bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen kan onder bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur te stellen regels op een voor 1 januari 2024 aan de Belastingdienst/Toeslagen gedaan 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 ter zake van die onbillijkheden 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.

Met opmerkingen Of: beschikking tot vaststelling + toevoegen op grond van artikel 21a?

Met opmerkingen Tot vaststelling?

Met opmerkingen Of: leiden tot een tegemoetkoming van..

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,

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 (de Adviescommisie) 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 (ABRvS) heeft met de uitspraken van 23 oktober 2019[2] 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, zoals ook aangegeven in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek.[3] Dit wetsvoorstel bevat in lijn met deze kabinetsreactie een aantal aanpassingen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) om bepaalde hardheden weg te nemen of te verzachten. Daartoe worden vier bepalingen voorgesteld:
1. bepaling inzake belangenafweging en evenredigheidsbeginsel;
2. aanpassing hardheidsclausule;
3. hardheidsregeling; en
4. vangnetbepaling.

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, wordt in de Awir een bepaling voorgesteld die aansluit bij een bepaling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die dat regelt.[4] Daartoe wordt voorgesteld dat bij de op grond van de Awir, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling vastgestelde beschikking de Belastingdienst/Toeslagen de rechtstreeks betrokken belangen afweegt, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Daarbij aansluitend wordt ook voorgesteld in de Awir uitdrukkelijk te regelen dat de voor een belanghebbende nadelige gevolgen van zo'n beschikking niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen.

Zoals reeds aangegeven in de kabinetsreactie is het streven om maatwerk te bieden in situaties van ernstige onbillijkheden die volgen uit het toeslagensysteem. Met de uitbreiding van de bestaande hardheidsclausule wordt het (in de toekomst) mogelijk om tegemoet te komen aan bepaalde gevallen of groepen van gevallen waarin de toepassing van wet- en regelgeving op het gebied van toeslagen leidt tot niet voorziene en niet beoogde gevolgen.

De suggestie van de Adviescommissie is overgenomen om voor de periode langer dan vijf jaar geleden tot de start van het huidige stelsel van toeslagen een hardheidsclausule te creëren. Op basis van de hardheidsregeling kunnen ouders die (globaal gezegd) langer dan vijf jaar geleden zijn geconfronteerd met een onevenredig hoog terug te vorderen bedrag aan kinderopvangtoeslag, een verzoek doen op een toekenning van een hardheidstegemoetkoming. Daardoor kunnen zij in

[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] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 613.
[4] Artikel 3:4 Awb.

feite alsnog een beroep doen op de genoemde nieuwe jurisprudentie van de ABRvS. Het maakt voor het aan ouders uit te betalen bedrag niet uit of herstel plaatsvindt via herziening van beschikkingen van minder dan vijf jaar geleden of via een hardheidstegemoetkoming met betrekking tot oudere beschikkingen op grond van de hardheidsregeling. In beide gevallen krijgt de ouder (in financiële zin) waarop hij bij een toepassing met een beroep op de huidige jurisprudentie recht heeft.[5]

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 op grond van de zogenoemde vangnetbepaling melden bij de Belastingdienst/Toeslagen, die een verzoek vervolgens beoordeelt.

Met deze aanpassingen van de Awir beoogt het kabinet om in lijn met de voornoemde kabinetsreactie meer ruimte te creëren voor een verzachting van de hardheden en om recht te kunnen doen aan getroffen ouders.

1.2. Herziening binnen het bestaande wettelijke kader

De Adviescommissie 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 Adviescommissie wordt reeds uitvoering gegeven door de Belastingdienst/Toeslagen.[6]

1.3. Invoering hardheidsregeling

De Adviescommissie 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, zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek.[7]

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 Adviescommissie voorgestelde en hierboven kort weergegeven) nieuwe herzieningen- en invorderingsbeleid vallen.

---

[5] 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.
[6] Verzamelbesluit Toeslagen en Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 613.
[7] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 613.

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 toepassing van de kinderopvangtoeslag heeft geleid tot bepaalde onbillijkheden van overwegende aard een hardheidstegemoetkoming toe te kennen. Het gaat daarbij om onbillijkheden die voortkomen uit de eerbiediging van beperkingen die voortvloeien uit de hardheid van het voor 23 oktober 2019 bestaande wettelijke systeem. Deze onbillijkheden moeten zoals gezegd zodanig zijn dat het overduidelijk onredelijk is deze voor rekening van belanghebbenden te laten.

Op basis van de hardheidsregeling kunnen ouders die met betrekking tot een berekeningsjaar dat langer dan vijf jaar geleden is geëindigd zijn geconfronteerd met een onevenredig hoog terug te vorderen bedrag aan kinderopvangtoeslag, een verzoek doen op een toekenning van een hardheidstegemoetkoming. Daardoor kunnen zij in feite alsnog een beroep doen op de genoemde nieuwe jurisprudentie van de ABRvS. De onevenredigheid wordt weggenomen door het vaststellen van de hardheidstegemoetkoming met inachtneming van die jurisprudentie. De hardheidstegemoetkoming wordt geformaliseerd door middel van een eigen beschikking en leidt derhalve niet tot een formele herziening van de betreffende oude beschikkingen inzake de kinderopvangtoeslag. Tegen deze beschikking staat bezwaar en beroep open op basis van de regels van de Awb. Bij een ingediend bezwaar zal een adviescommissie bezwaarschriften worden geraadpleegd.

1.4. Nadere uitwerking hardheidsregeling

In een ministeriële regeling met beoogde inwerkingtredingsdatum 1 juli 2020 worden diverse maatregelen opgenomen. Deze verzamelregeling ziet in de eerste plaats op twee maatregelen die zijn aangekondigd in de kabinetsreacties[8] op de adviezen[9] van de Adviescommissie uitvoering toeslagen. Ten eerste worden in deze verzamelregeling nadere regels gesteld aan de in dit wetsvoorstel opgenomen hardheidsregeling kinderopvangtoeslag. Ten tweede vervalt met deze verzamelregeling het zogenoemde opzet/grove schuld criterium.

Met de nadere regels in de voorziene verzamelregeling wordt bereikt dat deze hardheidsregeling zo nauw mogelijk aansluit bij het in paragrafen 2.1 en 2.2 van het Verzamelbesluit Toeslagen opgenomen herzieningsbeleid ten aanzien terugvorderingsbeschikkingen kinderopvangtoeslag en bij het in paragraaf 3.1 van het Verzamelbesluit Toeslagen opgenomen beleid ten aanzien van het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag, maar dan voor gevallen waarin reeds minimaal vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de kinderopvangtoeslag betrekking heeft. Zo worden in de voorziene verzamelregeling voorbeelden genoemd van bijzondere omstandigheden waarbij een hardheidstegemoetkoming op zijn plaats kan zijn.

Met het vervallen van het opzet/grove schuld criterium wordt invulling gegeven aan de kabinetsreactie op het eindadvies van de Adviescommissie.[10] Het kabinet heeft besloten om 'opzet/grove schuld' (OGS) niet langer een belemmering te laten zijn bij het toekennen van een persoonlijke betalingsregeling.[11] Het kabinet is van mening dat het OGS-criterium disproportionele gevolgen heeft gehad voor toeslaggerechtigden met een terugvorderingsbeschikking. Toeslaggerechtigden die tegen het OGS-criterium aanlopen, zijn genoodzaakt om binnen 24 maanden hun terugvordering (standaardbetalingsregeling) in zijn geheel terug te betalen. Een dergelijke standaardbetalingsregeling heeft tot gevolg dat lage inkomens met hoge terugvorderingen in de knel en onder het bestaansminimum terecht kunnen komen. Daarom heeft het kabinet besloten te regelen dat toekomstige verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling niet meer afgewezen kunnen worden vanwege het OGS-criterium. Per 1 juli komt met die voorziene maatregel een persoonlijke betalingsregeling ook open te staan voor op die datum nog

[8] Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 538 en Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 613.
[9] Interim-advies Omzien in verwondering van 14 november 2019 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 546) en Eindadvies Omzien in verwondering 2 van 12 maart 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608).
[10] Eindadvies Omzien in verwondering 2 van 12 maart 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608).
[11] Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 613, p. 15 en 16.

openstaande toeslagschulden waarvoor door toepassing van het OGS-criterium geen persoonlijke betalingsregeling was getroffen.

Overigens wordt ook in de voorziene verzamelregeling, naar aanleiding van een verzoek hiertoe van de Eerste Kamer[12], geregeld dat het mogelijk wordt om te verzoeken om de herstelbetaling kindgebonden budget uit te zonderen van de vermogenstoets voor de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Herstelbetalingen die in 2019 zijn gedaan, kunnen uitgezonderd worden van de vermogenstoets over het berekeningsjaar 2020 en herstelbetalingen die in 2020 zijn gedaan van de vermogenstoets over het berekeningsjaar 2021. Mogelijk worden in de verzamelregeling ook nog andere wijzigingen opgenomen die nu nog niet voorzien zijn.

1.5. Invoering vangnetbepaling

In de kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek[13] is de gedachte dat met alle regelingen (regeling inzake compensatie CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)onderzoeken, 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. Het is helaas onvermijdelijk dat ouders teleurgesteld zullen moeten worden omdat zij niet (of in hun ogen niet voldoende) in aanmerking komen voor een compensatie, herziening, hardheidstegemoetkoming 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 zoals reeds aangekondigd in de kabinetsreactie gemotiveerd bij de Belastingdienst/Toeslagen melden. De Belastingdienst/Toeslagen zal deze verzoeken voorleggen aan een commissie (van wijzen) of een commissie aanvullende schade die vervolgens aan de hand van de meldingen 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 het advies van die commissie(s) 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).

Ingeval de amvb is vastgesteld en het kader duidelijk is, zal de Belastingdienst/Toeslagen beschikkingen vaststellen na gedane verzoeken. Tegen deze beschikking staat bezwaar en beroep open op basis van de regels van de Awb. Ter zake van een ingediend bezwaarschrift zal een adviescommissie bezwaarschriften worden geraadpleegd.

1.6 Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen

Bovengenoemde regelingen zullen worden uitgevoerd door de nieuw opgerichte Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) en de reguliere toeslagenorganisatie van Belastingdienst/Toeslagen. UHT is onderverdeeld in een technische staf, een ondersteunende staf en primaire proces teams die aansluiten op bestaande structuren binnen de Belastingdienst. De technische staf bestaat uit drie verschillende pods (teams): een pod Vaktechniek, een pod Centrale Regie en een pod Directieadvies en Ondersteuning. Vaktechniek toetst de uitvoering en haalbaarheid van beleid in samenwerking met [redacted] Directieadvies en Ondersteuning beantwoordt Kamervragen, schrijft mee met Kamerbrieven en bereidt namens UHT Kamerdebatten voor. Centrale Regie regisseert de productiecapaciteit, de werkvoorraad en de kwaliteit waaronder werkinstructies. De ondersteunende staf bestaat ook uit

[12] Brief van de Eerste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 oktober 2019 met kenmerk 165640.01u.
[13] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 613.

drie pods en vormt de diensten die het primaire proces ondersteunen en randvoorwaarden faciliteren.

De hersteloperatie zal naar verwachting een periode van twee jaar in beslag nemen. Hiervoor wil het kabinet ongeveer 500 FTE inzetten. Er is een Strategisch Crisisteam (SCT) opgericht om de herstelorganisatie via korte lijnen te besturen. Het SCT staat onder leiding van [redacted] van het Ministerie van Financiën. Het SCT bestaat uit leden uit alle benodigde disciplines en departementen, waaronder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarnaast richt het kabinet een Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag op waarin experts van verschillende relevante disciplines deelnemen om te adviseren in de hersteloperatie. Verder wordt een ouder- en kindpanel opgericht om de blik vanuit ouders en kinderen direct goed mee te kunnen nemen. Tot slot zijn verschillende commissies ingesteld die de herstelorganisatie op onafhankelijke wijze adviseren bij de hersteloperatie en de kwaliteit van het uitvoeringsproces te borgen. Dit zijn de commissie (van wijzen), de commissie aanvullende schade en de adviescommissie bezwaarschriften.

Communicatie en begeleiding van gedupeerde ouders
Het is van groot belang om ouders die mogelijk in aanmerking komen voor deze hardheidsregeling op een zo laagdrempelig en toegankelijk mogelijke wijze te helpen. Dit blijft voor het kabinet gedurende de gehele hersteloperatie belangrijk. Om die reden is door UHT een breed scala aan kanalen opgezet voor ouders om zich te (laten) informeren en om goed en blijvend contact tussen uitvoeringsorganisatie en ouders te ontwikkelen. Er is wel een aantal aanpassingen als gevolg van de corona-maatregelen doorgevoerd. Zo zijn bijeenkomsten vervangen door webinars. Ook worden videoberichten opgenomen, om via Twitter te verspreiden. Er is al een aantal maanden een speciaal telefoonnummer van het Serviceteam gedupeerden kinderopvangtoeslag beschikbaar waar ouders zich kunnen melden. Elke ouder krijgt een vaste contactpersoon bij UHT.

Pilot met gemeenten
Het kabinet heeft gemeenten gevraagd op welke wijze UHT burgers een bredere ondersteuning kan bieden dan alleen compensatie en reparatie van de kinderopvangtoeslag. Gemeenten hebben immers bij uitstek een goed beeld van hun inwoners. 13 gemeenten hebben hun medewerking toegezegd. Inmiddels loopt er in drie gemeenten, te weten Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven, een pilot. De rol van VNG is belangrijk om tot een landelijke uitrol onder alle gemeenten te kunnen komen.

1.6. Tot besluit inzake hardheid verleden

Al deze stappen tezamen leiden tot een uniek traject om de ouders die getroffen zijn door een onredelijk hard toeslagenstelsel zoveel mogelijk tegemoet te komen. Op grond van het legaliteitsbeginsel dient dit wettelijk te worden geregeld. Tegelijkertijd is er veel aan gelegen om snel tot uitbetaling aan de getroffen ouders over te gaan. Daarom is het van belang dat dit wetsvoorstel zorgvuldig doch met spoed wordt behandeld.

2. Uitbreiding hardheidsclausule

2.1. Beschrijving hardheidsclausule

Het is niet alleen van belang om terug te kijken. Het streven is juist de menselijke maat tot uitdrukking te brengen in het toeslagensysteem. De 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.

Daarbij wordt allereerst benadrukt 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 conform een bepaling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die dat regelt.[14] Verder wordt in lijn met het streven in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek[15] voorgesteld voorgesteld een algemene hardheidsclausule op te nemen die het in het algemeen mogelijk maakt om voor bepaalde (toekomstige) gevallen of 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 bepaalde gevallen of 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.[16] De algemene hardheidsclausule ziet in principe op toekomstige gevallen. De Minister van Financiën kan, 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.[17]

2.2. Hardheidsclausule in de praktijk

Voor de toepassing van de voorgestelde algemene hardheidsclausule bij de toeslagen zal een soortgelijke procedure gaan gelden als bij de al veel langer bestaande hardheidsclausule bij de belastingheffing. Een toeslaggerechtigde die meent dat in zijn situatie bij de uitvoering van toeslagregelgeving sprake is van een onvoorziene onbillijkheid van overwegende aard kan een verzoek tot toepassing van de hardheidsclausule richten aan het ministerie van Financiën. De bevoegdheid tot het nemen van een beslissing op een dergelijk verzoek zal hierbij, net als bij een verzoek om toepassing van de hardheidsclausule bij de belastingheffing, worden gemandateerd aan een (of meer) voor het uitvoeringsbeleid verantwoordelijke directie(s) van dit ministerie. Wordt de Belastingdienst/Toeslagen in een concreet geval geconfronteerd met bepaalde gevallen of groepen van gevallen waarin de toepassing van wet- en regelgeving op het gebied van toeslagen leidt tot niet voorziene en niet beoogde gevolgen, dan kan de Belastingdienst/Toeslagen betrokkene wijzen op de mogelijkheid van een hardheidsclausuleverzoek bij het ministerie van Financiën.

Na de ontvangst van een verzoek zal de betrokken directie van het ministerie van Financiën beoordelen of in het voorgelegde geval daadwerkelijk sprake is van een (evident) onredelijk gevolg dat onvoorzien is. Waar nodig of vereist zullen hier uiteraard ook de relevante toeslagdepartementen of bewindspersonen worden betrokken. Is sprake van een onvoorziene onbillijkheid van overwegende aard dan wordt tevens, ook waar nodig in overleg, bezien op welke wijze hier het beste aan kan worden tegemoetgekomen. In afwijking van de hardheidsclausule bij de belastingheffing zal de oplossing steeds de vorm van een(beleids)regel hebben. In beginsel zal bij een voorgelegde hardheid de gekozen oplossing in een beleidsbesluit worden gepubliceerd. Deze nieuwe beleidsregel zal dan door de Belastingdienst/Toeslagen uiteraard in beginsel ook in

[14] Artikel 3:4 Awb.
[15] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 613.
[16] Vergelijk Kamerstukken II 1955/56, 4080, nr. 5, p. 14.
[17] Artikel 21a Awir juncto artikel 5a van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (UR Awir).

het voorgelegde geval worden toegepast. Tevens zal de directie Vaktechniek ervoor zorgdragen dat relevante signalen over de uitwerking van de toeslagregelgeving die uit de verzoeken tot toepassing van de hardheidsclausule naar voren komen, naar de juiste beleidsafdelingen worden geleid. Waar nodig kan dit dan leiden tot aanpassing van de regelgeving en kan verder worden voorzien in meer maatwerk.

Komt de betrokken directie tot het oordeel dat in het voorgelegde geval geen sprake is van een onvoorziene onbillijkheid van overwegende aard, dan zal het verzoek worden afgewezen. Hierbij dient te worden bedacht dat de hardheidsclausule (alleen) is bedoeld voor bijzondere gevallen of groepen van gevallen waarin zich duidelijk onbedoelde gevolgen voordoen en uitdrukkelijk niet kan en mag worden gebruikt om door de wetgever bewust gekozen voorwaarden of begrenzingen opzij te zetten. Tegen een afwijzing van een verzoek tot toepassing van de hardheidsclausule staat geen bezwaar en beroep open. Dit omdat voor de Minister van Financiën in overeenstemming met de andere ministers sprake is van een bevoegdheid die nauw samenhangt met beleidsmatige oordelen over de vormgeving van de wetgeving en de eventuele wenselijkheid tot aanpassing daarvan. Uiteraard zal wel bezwaar en beroep openstaan tegen de onderliggende beslissing, zoals de toekenning of terugvordering van een toeslag, waarin de vermeende hardheid tot uiting komt. In die procedure zal ook de vraag aan de orde kunnen worden gesteld of Belastingdienst/Toeslagen binnen de bestaande wettelijke kaders en wettelijke bevoegdheden tot een juiste en passende beslissing is gekomen.

3. Verbeteren menselijke maat in perspectief

Naast onderhavig wetsvoorstel vinden diverse andere stappen plaats om enerzijds de menselijke maat meer terug te laten komen in het toeslagenstelsel en anderzijds de uitvoering te verbeteren. Het is dan ook van belang om onderhavig wetsvoorstel in dit grotere geheel te plaatsen.

3.1 Wettelijke trajecten om de menselijke maat te vergroten

Wetsvoorstel Verbetering uitvoering toeslagen
Zoals aangekondigd in kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek[18] wordt in lijn met de in januari door de Tweede Kamer unaniem aangenomen motie Lodders c.s. wetgeving voorbereid om verbeteringen en alternatieven door te voeren op weg naar een beter en menselijker systeem. In de brief van 14 april jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd dat het kabinet ernaar streeft op Prinsjesdag, als onderdeel van het pakket Belastingplan 2021, een afzonderlijk wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen met maatregelen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van Toeslagen. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie streeft het kabinet ernaar om in dit wetsvoorstel in ieder geval het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag op te nemen en om in de uitvoering ook het matigen van een terugvordering in zeer bijzondere omstandigheden mogelijk te maken.

Ook streeft het kabinet ernaar om zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het IBO Toeslagen [verwijzing PM, kabinetsreactie moet nog gepubliceerd worden] voor toeslagen niet langer uit te gaan van partnerschap met terugwerkende kracht. Het partnerschap gaat nu pas in op de eerste van de maand volgend op de maand waarin dat partnerschap ontstaat. Er wordt niet met terugwerkende kracht teruggevorderd over de maanden van het jaar waarin beide personen al samenwoonden vóór het ontstaan van partnerschap. In de huidige situatie worden bijvoorbeeld met terugwerkende kracht bij geboorte van een kind ook de maanden ervoor gezien als partnerschap, met eventueel als gevolg dat er terugvordering plaatsvindt. In de nieuwe situatie betekent dit dat het partnerschap pas ontstaat bij de geboorte van het kind en er geen terugvordering meer is over de maanden ervoor. De terugwerkende kracht wordt vaak slecht begrepen en leidt voor de burger tot onvoorziene terugvorderingen.

[18] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 613.

Invoering delegatiegrondslag voor een de compensatieregeling in de Fiscale verzamelwet 2021
De Adviescommissie uitvoering toeslagen heeft in haar interimadvies van 14 november 2019 en haar eindadvies van 12 maart 2020 geadviseerd een compensatieregeling in het leven te roepen voor ouders die deel uitmaakten van het onderzoek in de zogenoemde CAF 11-zaak of vergelijkbare (CAF-)zaken (betreffende de behandeling van aanvragen van kinderopvangtoeslag). De vigerende wetgeving voorziet niet in een grondslag voor een dergelijke compensatieregeling. Omdat het kabinet het advies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen wil volgen, is in het wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2021 voorgesteld om de wet van een dergelijke delegatiegrondslag te voorzien. Overwogen wordt om deze wettelijke grondslag van een compensatieregeling over te hevelen naar het onderhavige wetsvoorstel. Hiermee wordt duidelijker dat deze maatregelen beide zien op de compensatie dan wel reparatie bij gedupeerde ouders en dat maakt het wellicht gemakkelijker om deze regelingen gelijktijdig en in samenhang te behandelen. Indien daartoe wordt besloten dit bij nota van wijziging plaatsvinden nadat het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend.

Vooruitlopend op de benodigde wetgeving is op basis van het beleidsbesluit van 6 december 2019 een compensatie aan de in dat besluit genoemde betrokken toeslaggerechtigde ouders verstrekt. Dit beleidsbesluit zal na inwerkingtreding van de voorgestelde bepaling worden omgezet in een ministeriële regeling.

3.2. Verbeteren van de uitvoering

Verbeteren van cultuur en vaardigheden
De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen heeft het belang onderstreept van een open cultuur in relatie tot het sneller oppakken van signalen, het doorontwikkelen van de ambtelijke professionaliteit en een sterkere vaktechnische inbedding van operationele keuzes. In de brief van de minister van Financiën van 27 februari 2020 wordt een beeld geschetst van de gewenste cultuur van de Belastingdienst, waaronder Belastingstdienst/Toeslagen. Een cultuur die bijdraagt aan een verandering van de dienstverlening en een fundamenteel andere omgang met burgers. Als eerste stap vinden gesprekken plaats met medewerkers en leidinggevenden, waarin wordt gereflecteerd op de uitvoering van de toeslagenregelgeving vanaf 2012, mede op basis van de ervaringen van gedupeerde ouders en de rapporten van de Adviescommissie en de ADR. Deze gesprekken zijn gericht op een reconstructie van de toeslagenaffaire en de verschillende rollen van de betrokken organisaties en afdelingen daarin. Daar wordt stilgestaan bij wat er fout is gegaan en bij de achterliggende waarden, keuzes, overwegingen en intenties. De uitkomsten van dit proces moeten de basis bieden voor de stapsgewijze ontwikkeling van een nieuwe cultuur en een nieuw "waardenkompas". Dat wordt vormgegeven in een goede wisselwerking met de vernieuwing van de dienstverlening met meer ruimte voor maatwerk.

Meer maatwerk in dienstverlening
Voor 5,3 miljoen huishoudens met 8,8 miljoen burgers daarin betrokken verzorgt de Belastingdienst/Toeslagen jaarlijks meer dan 7 miljoen toeslagen. De uitvoering moet klantgerichter worden met een zo groot mogelijke toekenningszekerheid voor alle toeslaggerechtigden en een behandeling waarin de informatiehuishouding op orde is en alle relevante individuele omstandigheden gemotiveerd kunnen worden meegewogen. Het beleid kan daaraan bijdragen door vereenvoudigingen door te voeren die het voor burgers en voor de uitvoering begrijpelijker en overzichtelijker maken.

Zo kan het aantal (hoge) terugvorderingen verder omlaag worden gebracht, en kan de toekenningszekerheid van het voorschot toenemen en zullen bij definitieve vaststelling de na- en terugbetalingen kleiner zijn. Het kabinet onderzoekt deze mogelijkheden en is voornemens deze zomer een programmaplan op te leveren. Hiervoor worden gesprekken voeren gevoerd met alle belanghebbenden, van burgers tot en met beleidsdepartementen. Daarnaast wordt gewerkt aan het ontwerpen van de strategie om deze effecten te realiseren. Er is daarvoor een meerjarige

begroting ter besluitvorming voor de Voorjaarsnota aangeboden en inmiddels gehonoreerd voor het jaar 2020.

Het merendeel van de toeslaggerechtigden weet zich goed bediend met het digitaal aanvragen en wijzigen en het geautomatiseerd berekenen en ontvangen van toeslagen. Dat blijkt onder meer uit de Fiscale Monitor 2019 en de IBO Toeslagen deel 1. Zij vragen hun toeslag aan via het Toeslagenportaal en geven daar ook wijzigingen door. De betalingen vinden altijd plaats op de 20e van de maand. Maar als feiten en omstandigheden daarom vragen, moeten burgers kunnen rekenen op meer persoonlijke dienstverlening en maatwerk. Daarom wordt de dagelijkse dienstverlening door Toeslagen aan de burgers uitgebreid. Dat geeft ruimte om met meer menselijke aandacht onze burgers ten dienste te staan. Om de voorbereiding en uitvoering van het plan niet te vertragen en de reeds ingezette verbeteringen te kunnen uitbreiden zijn eerder middelen beschikbaar gesteld voor de eerste fase.

Inventarisatie strijdigheden uitvoering Toeslagen met wetgeving
De vorige staatssecretaris van Financiën heeft op 18 december jl. aangegeven dat, door de stapeling van een aantal voorbeelden, een verkenning moest worden gemaakt om alle systemen en processen in de uitvoering van Toeslagen te toetsen in het licht van de geldende wet- en regelgeving. Niet alle onderkende onderwerpen zijn even urgent en zullen op basis van de beschikbare capaciteit gefaseerd opgepakt worden. Het onderkennen en opvolgen van dergelijke signalen is onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering van Toeslagen en wordt in de komende jaren gecontinueerd. Het belang van rechtstatelijk bewustzijn (met respect voor wet- en regelgeving handelen) is voor de uitvoeringspraktijk bij Toeslagen cruciaal, en deze zal dan ook versterkt worden in het kader van het cultuurprogramma en de verbeterding van de dienstverlening. Voor een uitgebreid overzicht van het bovenstaande wordt verwezen naar de Voortgangsrapportage Toeslagen van 28 april jl.

3. Budgettaire aspecten

PM deze paragraaf wordt voorafgaand aan de MR aangevuld

4. EU-aspecten

De maatregelen in dit wetsvoorstel hebben geen Europeesrechtelijke aspecten.

5. Gevolgen voor burger en bedrijfsleven

Het introduceren van de hardheidsregeling in de Awir heeft een incidentele toename van de administratieve regeldruk voor burgers van naar verwachting maximaal € 4,5 miljoen tot gevolg. Er wordt verondersteld dat er in totaal circa 28.000 ouders zich al dan niet terecht zullen melden bij de Belastingdienst/Toeslagen voor een verzoek tot hardheidstegemoetkoming. Hierbij dient door de Belastingdienst/Toeslagen, met medewerking van de belanghebbende, te worden uitgezocht of, en zo ja in hoeverre, er recht bestaat op een hardheidstegemoetkoming. Ouders kunnen daarvoor zelfstandig bewijsmateriaal (bijvoorbeeld betaalbewijzen) aandragen, maar zijn daartoe niet altijd verplicht omdat bijvoorbeeld de Belastingdienst/Toeslagen ook over bepaalde gegevens beschikt. Enkele ouders zullen na afwijzing dan wel toewijzing van het verzoek mogelijk nog in bezwaar of beroep gaan en proberen om (een hogere financiële) hardheidstegemoetkoming af te dwingen.

6. Uitvoeringskosten Belastingdienst

PM deze paragraaf wordt obv de uitvoeringstoets aangevuld

7. Advies en consultatie

7.1. Adviescommissie "Omzien in verwondering"

De in dit wetsvoorstel voorgestelde hardheidsregeling is gebaseerd op de in paragraaf 4.6.3 van het Eindadvies van de Adviescommissie "Omzien in verwondering" geschetste hardheidsregeling.[19] Ten einde gedupeerde ouders in kwetsbare groepen zonder belemmeringen in aanmerking te kunnen laten komen voor deze hardheidsregeling wordt in plaats van de in het eindadvies voorgestelde drempel van € 10.000 per berekeningsjaar een drempel van € 1500 voorgesteld. Bij het wetsvoorstel is verder gekeken naar het Zwartboek samengesteld door leden van de fractie van de SP, BoiNK en de Bond van Belastingbetalers. Tevens hebben er gesprekken met verschillende gedupeerde ouders en hun vertegenwoordigers plaatsgevonden. Daarnaast heeft de Staatssecretaris van Financiën vele anderen gesproken, onder wie de Ombudsman en de Kinderombudsman, de Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag, medewerkers van Toeslagen, burgemeesters en wethouders en onderzoekers. De landsadvocaat heeft geadviseerd inzake de vormgeving van dit wetsvoorstel.
Er heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden in verband met de spoedeisendheid van dit wetsvoorstel.

7.2. Advies Raad voor de rechtspraak

Bij brief van 9 april 2020 is de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') verzocht advies uit te brengen inzake het onderhavige wetsvoorstel. De Raad onderkent het belang van het wetsvoorstel, maar vraagt het wetsvoorstel op de in het advies genoemde onderdelen, te weten de hardheidsclausule, de hardheidsregeling en de vangnetbepaling, te verduidelijken of aan te passen. Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. De Raad verwacht dat die gevolgen niet substantieel zijn.

Gezien de spoedeisendheid van het wetsvoorstel is het advies van de Raad noodgedwongen gebaseerd op een conceptversie van het onderhavige wetsvoorstel. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad is het wetsvoorstel aangepast.

In het conceptwetsvoorstel werd een hardheidsclausule voorgesteld overeenkomstig artikel 63 AWR. Daarbij werd, overeenkomstig het fiscale model, bezwaar en beroep uitgesloten. De Raad stelt vragen omtrent de achtergrond en gevolgen van het uitsluiten van beroep. Met betrekking tot de hardheidsclausule zijn de wetteksten en toelichting aangepast. Bij het onderhavige wetsvoorstel betreft de hardheidsclausule een bevoegdheid tot het vormen van een beleidsregel ten aanzien van bepaalde gevallen of groepen van gevallen. Ten opzichte van de op grond van de hardheidsclausule te vormen beleidsregel is geen beroep mogelijk (artikel 8:3 Awb). Het is uiteraard zo dat tegen reguliere beschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen bezwaar en beroep mogelijk is, waarbij geen of niet voldoende toepassing van de begunstigende beleidsregel een onderdeel kan zijn van de individuele beschikking.

De Raad adviseert de bezwaar- en beroepsmogelijkheden tegen de beschikking tot toekenning van de hardheidstegemoetkoming te verduidelijken. Verder adviseert de Raad om gebruikte terminologie bij de hardheidsregeling toe te lichten. Ten slotte vraagt de Raad zich af waarom bij de hardheidsregeling is gekozen voor een beslistermijn van zes maanden met een mogelijkheid tot verlenging met nogmaals zes maanden. In de toelichting bij de hardheidsregeling is verduidelijkt dat bezwaar en beroep ingevolge de Awb mogelijk is tegen de beschikking tot toekenning van de hardheidstegemoetkoming. Om onduidelijkheden met andere tegemoetkomingen te voorkomen is de term hardheidstegemoetkoming geïntroduceerd. Het conceptwetsvoorstel sloot aan bij de bewoordingen van het Eindadvies van de Adviescommissie.[20] Gezien de onduidelijkheid van bepaalde terminologie is de wettekst hierop aangepast. Hoewel de termijn van zes maanden lang kan overkomen, wordt gezien de aard van het verzoek, het onderzoek en de administratieve

[19] 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.
[20] Eindadvies Omzien in verwondering 2 van 12 maart 2020 van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608).

werkzaamheden die daarmee gemoeid zijn, het overleg dat nodig kan zijn met de belanghebbende en de verwerking van de verkregen gegevens en inlichtingen een termijn van zes maanden in principe nodig en redelijk geacht om een passende beslissing te nemen op het verzoek. Uiteraard is het zo dat de Belastingdienst/Toeslagen zo snel als mogelijk is een beslissing neemt op het verzoek.

De Raad vraagt bij de vangnetbepaling naar de aard van die tegemoetkoming en adviseert om dit te verduidelijken in de toelichting. Ook adviseert de Raad om nader toe te lichten aan welke gevallen wordt gedacht bij de vangnetbepaling en waarom deze gevallen niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming op grond van de overige regelingen. In de toelichting bij de vangnetbepaling is weergegeven dat bij zeer schrijnende gevallen tot een *onverplichte* bijzondere tegemoetkoming kan worden overgegaan. Bij de vangnetbepaling gaat het uitdrukkelijk niet om een 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 eerdergenoemde zeer schrijnende gevallen zullen bekend worden door meldingen bij de Belastingdienst/Toeslagen. De commissie van wijzen of de commissie aanvullende schade wordt ingeschakeld voor de beoordeling of bij die meldingen sprake is van zeer schrijnende gevallen als bedoeld in deze vangnetbepaling. Ook zal de adviescommissie bezwaarschriften worden betrokken indien een bezwaar wordt ingediend.

8. Doenvermogen

Bij de communicatie met toeslaggerechtigden houdt het kabinet, conform de wens van de Tweede Kamer, rekening met belanghebbenden met een beperkt doenvermogen.

Hardheidsregeling en vangnetbepaling
Het wetsvoorstel richt zich op ouders die hard zijn geraakt door de werking van de regelgeving rondom de kinderopvangtoeslag en van wie de definitieve toekenning van de kinderopvangtoeslag ouder is dan vijf jaar. Zij kunnen dit gemotiveerd bij de Belastingdienst/Toeslagen melden. Het wetsvoorstel richt zich daarnaast op ouders die vinden dat ze onvoldoende zijn geholpen met een compensatie, herziening, hardheidstegemoetkoming of vergoeding (bijvoorbeeld civielrechtelijk). Zij kunnen een beroep doen op de vangnetregeling. Om in aanmerking te komen zal de burger gegevens moeten overleggen om aannemelijk te maken dat hij onder de reikwijdte van deze regelingen van dit wetsvoorstel valt. Zoals beschreven zal de UHT zich maximaal inspannen om de ouders te begeleiden in het proces. Daartoe zijn de verschillende communicatiekanalen ingericht en krijgt de ouder een vaste contactpersoon. Ook dient de Belastingdienst/Toeslagen, met medewerking van de belanghebbende, uit te zoeken of, en zo ja in hoeverre, er recht bestaat op een tegemoetkoming. Ouders kunnen daarvoor zelfstandig bewijsmateriaal (bijvoorbeeld betaalbewijzen) aandragen, maar zijn daartoe niet altijd verplicht omdat bijvoorbeeld de Belastingdienst/Toeslagen ook over bepaalde gegevens beschikt.

Voor de beginjaren van het toeslagenstelsel (2005 tot en met 2009) is het onwaarschijnlijk dat Belastingdienst/Toeslagen over alle noodzakelijke informatie beschikt om het recht op een hardheidstegemoetkoming voor alle ouders volledig te kunnen beoordelen. Mogelijk hebben ook ouders geen documenten meer uit deze periode. Dit heeft tot gevolg dat mogelijk voor een deel van de ouders niet kan worden vastgesteld of zij in aanmerking komen voor een hardheidstegemoetkoming en dat deze dus niet kan worden toegekend. Voor zover hiervan sprake is, wordt nader onderzocht welke rol kinderopvangorganisaties hierbij kunnen spelen. Ook is er op dit moment overleg gaande met de banken gaande om te bezien of mogelijk met het opvragen van bankgegevens dit ondervangen kan worden.

Hardheidsclausule
Tot slot richt het wetsvoorstel zich op ouders die in de toekomst geconfronteerd kunnen worden met onvoorziene onbillijkheden van overwegende aard die zich kunnen voordoen bij de uitvoering

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). Het kabinet beseft zich dat dit veel vraagt van het doenvermogen van de burger (het voeren van een administratie met bewijsstukken, het onder woorden kunnen brengen en beargumenteren dat de eigen situatie schrijnend is). De verwachting is echter dat er in een beperkt aantal zaken een beroep op de hardheidsclausule zal worden gedaan, mede gezien de diverse trajecten die reeds zijn ingezet om meer maatwerk in de uitvoering en in de toeslagenwetgeving na te streven en de bepaling inzake belangenafweging en evenredigheidsbeginsel die in dit wetsvoorstel is opgenomen. Dat neemt niet weg dat het nog steeds van belang kan zijn om deze onvoorziene, schrijnende situaties op te lossen. Het kabinet meent dat het daarom aanvaardbaar is om een beroep te doen op het doenvermogen van deze groep burgers.

9. Artikel 3.1 Comptabiliteitswet (Voorlopig Titel PM)

9.1. Nagestreefde doelen

De aanpassingen in dit wetsvoorstel beogen bepaalde harde (financiële) gevolgen voor de burgers die zich in het verleden hebben voorgedaan of in de toekomst gaan voordoen door de uitvoering van de Awir weg te nemen of te verzachten. Het streven van de uitbreiding van de hardheidsclausule is de menselijke maat tot uitdrukking te brengen in het toeslagenstelsel. Zo wordt tegemoet gekomen aan (groepen) burgers die in de toekomst geconfronteerd worden met onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij de toepassing van de Awir, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling mochten voordoen. De hardheidsregeling heeft als doel om ouders tegemoet te komen die in het verleden hard zijn geraakt door de disproportionele beslissingen door de uitvoering vande kinderopvangtoeslag en geen wettelijke middelen meer voor handen hebben om deze beslissingen te laten herzien. De vangnetbepaling is een aanvullende mogelijkheid voor 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 ter zake van die onbillijkheden niet voldoende zijn

9.2. Beleidsinstrumenten

De nagestreefde doelen worden bereikt door de Awir aan te passen om bepaalde hardheden die zijn veroorzaakt door de toepassing van wet weg te nemen of te verzachten. Disproportionele beslissingen uit het verleden worden met deze regelingen verholpen.

9.3. Nagestreefde doeltreffendheid

De meest schrijnende gevallen uit het verleden waarbij ouders te maken hebben gehad met disproportionele beslissingen die vergaande financiële gevolgen hadden, krijgen een tegemoetkoming. In de wet wordt de mogelijkheid geboden om onbillijkheden die op dit moment niet te voorzien zijn, in de toekomst tijdig en voortvarend op te lossen. Deze wettelijke mogelijkheid was er voorheen niet, waardoor disproportionaliteit of onbillijkheden bij de toepassing van het toeslagenstelsel niet verholpen konden worden.

9.4. Nagestreefde doelmatigheid

De maatregelen in dit wetsvoorstel richten zich specifiek op de lacunes die er zijn binnen de Awir die leiden tot bepaalde hardheden bij de toepassing van het toeslagenstelsel en die leiden of hebben geleid tot schrijnende (financiële) gevolgen voor de burgers. Deze maatregelen vullen die lacunes op door onbillijkheden uit het verleden en de toekomst te verhelpen, waardoor de menselijke maat meer tot uitdrukking komt in het toeslagenstelsel.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

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

Voorgesteld wordt aan het eerste lid van artikel 47 Awir een onderdeel r toe te voegen waarin de voor de toepassing van de Awir en de daarop berustende bepalingen geldende definitie van een 'beschikking tot terugvordering' wordt opgenomen. Op grond van deze definitie gaat het hierbij om een beschikking tot vaststelling van het bedrag dat wordt teruggevorderd. De term 'beschikking tot terugvordering' wordt gebruikt in het bestaande artikel 28 Awir en het voorgestelde artikel 49 Awir.

Artikel I, onderdeel B (artikel 13b van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

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, wordt artikel 13b Awir voorgesteld. Het voorgestelde artikel 13b Awir komt qua doel en strekking volledig overeen met artikel 3:4 Awb.[21]

Het voorgestelde artikel 13b, eerste lid, Awir benadrukt dat, binnen de ruimte die de wet daarvoor laat, de Belastingdienst/Toeslagen bij het vaststellen van een beschikking in beginsel de relevante belangen die door die beschikking zullen worden geraakt, moeten worden meegewogen. Het zorgvuldigheidsbeginsel, inhoudende in dit geval dat de Belastingdienst/Toeslagen de verschillende bij een beschikking betrokken belangen bij zijn besluitvorming moet betrekken, hangt nauw samen met het beginsel dat een beschikking niet zodanig mag zijn dat de de Belastingdienst/Toeslagen, bij afweging van de betrokken belangen, in redelijkheid niet tot de betreffende beschikking heeft kunnen komen. Voor een zodanige belangenafweging is slechts plaats voor zover niet uit een wettelijk voorschrift voortvloeit wat de inhoud van een beschikking dient te zijn. Indien de Awir, de daarop berustende bepalingen of de inkomensafhankelijke regelingen de Belastingdienst/Toeslagen voorschrijven hoe gehandeld dient te worden, is de Belastingdienst/Toeslagen daaraan gebonden en komt de vraag naar het afwegen van belangen niet meer aan de orde.

Het voorgestelde artikel 13b, tweede lid, Awir regelt uitdrukkelijk dat de voor een belanghebbende nadelige gevolgen van een door de Belastingdienst/Toeslagen vastgestelde beschikking niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen. Indien de Belastingdienst/Toeslagen in redelijkheid tot de beschikking heeft kunnen komen, kan van een schending van evenredigheid geen sprake zijn. De situatie waarin sprake is van voor de belanghebbende nadelige gevolgen van een beschikking die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beschikking te dienen doelen is dan ook beperkt tot bijzondere omstandigheden van het specifieke geval.

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

Voorgesteld wordt om een lid in te voegen in 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 bepaalde gevallen of 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 bevoegheid 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

[21] Vergelijk Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 62-71.

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.[22]

De hardheidsclausule ziet op bepaalde gevallen of 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 dus ook de situatie waarin de nadelige onevenredige gevolgen niet konden worden voorkomen door de in de Awb geregelde belangenafweging en toepassing van het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 Awb). Het gaat om 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 bepaalde gevallen of groepen van gevallen die noodzaken tot een aanvullende oplossing. Bij toepassing van de voorgestelde bevoegdheid kan het betreffende begunstigende beleid worden neergelegd in een beleidsbesluit (beleidsregel). Indien een belanghebbende valt onder de bepaalde gevallen of groepen van gevallen waarop het beleidsbesluit ziet, kan hij een beroep doen op het beleidsbesluit. De Minister van Financiën kan, 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.[23]

Omdat de hardheidsclausule ziet op een bevoegdheid tot het vormen van een beleidsregel ten aanzien van bepaalde gevallen of groepen van gevallen is ingevolge artikel 8:3 Awb ten aanzien van die op grond van de in het voorgestelde eerste lid van artikel 47 Awir opgenomen hardheidsclausule gevormde beleidsregel geen beroep mogelijk. De hardheidsclausule is niet bedoeld om een nieuwe rechtsingang te creëren. Met andere woorden een afwijzing van een verzoek om de voorgestelde uitbreiding van de hardheidsclausule toe te passen is niet voor bezwaar en beroep vatbaar. Het is uiteraard zo dat tegen reguliere beschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen bezwaar en beroep mogelijk is, waarbij geen of niet voldoende toepassing van de begunstigende beleidsregel een onderdeel kan zijn van de individuele beschikking.

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 artikel 7, derde of vierde lid, Awir te verduidelijken. Met deze aanpassing is derhalve geen inhoudelijke wijziging beoogd. De bevoegdheid om via een ministeriële regeling een tegemoetkoming te regelen met betrekking tot artikel 7, derde en vierde lid, Awir blijft ongewijzigd. In feite is het tweede lid een lex specialis ten opzichte van het eerste lid. Ter zake van onbillijkheden van overwegende aard die zich met betrekking tot de toepassing van de in het tweede lid genoemde wetsbepalingen mochten voordoen kan alleen een tegemoetkoming plaatsvinden via een ministeriële regeling.

Artikel I, onderdeel C (artikelen 49 en 49a 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 "Omzien in verwondering" geschetste hardheidsregeling.[24] 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 Adviescommissie voorgestelde en in het algemeen deel van deze memorie kort weergegeven) nieuwe herzieningen- en invorderingsbeleid vallen.

[22] Vergelijk Kamerstukken II 1955/56, 4080, nr. 5, p. 14.
[23] Artikel 21a Awir juncto artikel 5a UR Awir.
[24] 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.

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 voor 23 oktober 2019 bestaande wettelijke systeem, welke onbillijkheden zodanig zijn dat het overduidelijk onredelijk is deze voor rekening van belanghebbenden te laten, een hardheidstegemoetkoming toe te kennen.

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 gedoeld 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. Een oplossing op basis van de hardheidsregeling mag aan getroffen ouders niet meer bieden dan een oplossing die binnen het reeds bestaande wettelijke kader kan worden geboden. Zo kan het alleen gaan om een hardheidstegemoetkoming in gevallen waarin de belanghebbende geen beroep kan doen op een oplossing binnen het huidige 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 hardheidstegemoetkoming betreft slechts de nadelige gevolgen van de betreffende beschikking (tot vaststelling of tot terugvordering) voor de belanghebbende voor zover die onevenredig zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen. De onevenredigheid van die gevolgen wordt weggenomen door het vaststellen van de hardheidstegemoetkoming overeenkomstig herziening van de beschikking tot vaststelling waarbij het recht op kinderopvangtoeslag per berekeningsjaar wordt vastgesteld naar rato van het bedrag aan kosten van kinderopvang waarvan de ouder aannemelijk heeft gemaakt dat deze tijdig zijn betaald, of overeenkomstig herziening van de beschikking tot terugvordering onder bijzondere omstandigheden. Hierbij wordt aangesloten bij de werking van de uitspraken van de ABRvS van 23 oktober 2019.[25]

Zoals in het Verzamelbesluit Toeslagen is aangegeven met betrekking tot een herziening van een beschikking tot vaststelling binnen de vijfjaarstermijn kan het zogenoemde proportioneel vaststellen als volgt worden geïllustreerd voor de toepassing van de hardheidsregeling.

Een ouder heeft recht op kinderopvangtoeslag in de door hem of zijn partner te betalen kosten voor kinderopvang.[26] De hoogte van de kinderopvangtoeslag is afhankelijk van de draagkracht van de ouder en de hoogte van de kosten van kinderopvang in het berekeningsjaar.[27] De Belastingdienst/Toeslagen kan het recht op kinderopvangtoeslag anders dan op nihil vaststellen als de ouder een deel van de kosten van kinderopvang tijdig heeft betaald.[28]
De Belastingdienst/Toeslagen stelt de hardheidstegemoetkoming vast naar rato van het bedrag aan kosten waarvan de ouder heeft aangetoond dat deze tijdig zijn betaald aan de kinderopvangorganisatie. Onder 'tijdig betaald' wordt eveneens verstaan de situatie waarin de ouder alsnog de kinderopvangkosten heeft betaald binnen een door de Belastingdienst/Toeslagen toegestane termijn.

> *Voorbeeld*
> Een kinderopvangorganisatie heeft € 10.000 gefactureerd voor de kinderopvangkosten in een berekeningsjaar. De ouder ontving € 9000 (90%) aan kinderopvangtoeslag. De eigen

[25] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3536.
[26] Artikel 1.5, eerste lid, Wet kinderopvang (Wko).
[27] Artikel 1.7, eerste lid, Wko.
[28] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.

bijdrage was € 1000. De Belastingdienst/Toeslagen constateerde na afloop van het berekeningsjaar dat de ouder slechts € 9500 van de gefactureerde € 10.000 had betaald aan de kinderopvangorganisatie. De schuld van de ouder aan de kinderopvangorganisatie bedroeg € 500. Wegens het destijds geldende alles-of-niets-beleid werd destijds het recht op kinderopvangtoeslag op nihil gesteld.
De Belastingdienst/Toeslagen zal thans de hardheidstegemoetkoming berekenen op basis van € 9500 aan kinderopvangkosten in plaats van op basis van € 10.000. Dit betekent dat de hardheidstegemoetkoming op € 8550 (90%[29] van € 9500) wordt vastgesteld (te vermeerderen met rente op grond van artikel 27 Awir en een vergoeding van de eventueel in rekening gebrachte rente op basis van artikel 29 Awir).

Aansluitend bij hetgeen in het Verzamelbesluit Toeslagen staat bij de herziening van de beschikking tot terugvordering binnen de vijfjaarstermijn is bij de toepassing van de hardheidsregeling van bijzondere omstandigheden bijvoorbeeld sprake als:

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

Deze opsomming is niet limitatief. Op basis van ervaringen uit de praktijk kan deze opsomming worden aangevuld.
Van bijzondere omstandigheden is 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;
- de terugvordering het gevolg is van het overschrijden van een vermogensgrens.

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.

Bij het toekennen van de hardheidstegemoetkoming 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.

[29] Uitgaande van een gelijkblijvend inkomen. Het percentage kan anders zijn als het inkomen hoger of lager blijkt te zijn na afloop van het berekeningsjaar.

De hardheidstegemoetkoming wordt alleen gegeven in situaties waarin het verzoek betrekking heeft op een of meer beschikkingen tot vaststelling of tot terugvordering die in totaal leiden tot een terug te vorderen bedrag van ten minste € 1.500 per berekeningsjaar. Hiermee wordt de hardheidsregeling derhalve ruimer ingevuld dan in het advies van de Adviescommissie is geschied. In dat advies wordt namelijk geadviseerd om alleen besluiten te herzien waarmee € 10.000 of meer per berekeningsjaar is gemoeid. De 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 € 1.500 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 € 1.500.

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 kinderopvangtoeslag 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 aansluit bij 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 die (ook in het voorgestelde 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 2019[30] daarbij moeten worden meegenomen. Natuurlijk blijven hierbij gewoon de bedragen gelden die zien op het berekeningsjaar waarop het verzoek betrekking heeft.

> *Voorbeeld*
> Stel dat in het verleden de aanspraak op kinderopvangtoeslag op nihil is gesteld waardoor € 8000 aan kinderopvangtoeslag is teruggevorderd. Daarvan heeft de belanghebbende € 3000 betaald. Nu blijkt dat met proportionele toekenning recht bestaat op € 7000 aan kinderopvangtoeslag. 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[31] 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. Dat volgt uit het vaststellen van de hardheidstegemoetkoming overeenkomstig de herziening van de beschikking tot vaststelling of tot terugvordering.[32] Ingeval over een berekeningsjaar rente als bedoeld in artikel 29 Awir in rekening is gebracht, wordt op grond van het voorgestelde artikel 49, zesde lid, Awir bij het vaststellen van die hardheidstegemoetkoming die rente naar evenredigheid herzien.

Ter voorkoming van cumulatie wordt bovendien in het voorgestelde artikel 49, zevende lid, Awir geregeld dat de hardheidstegemoetkoming achterwege blijft voor zover op andere wijze in een compensatie, herziening, hardheidstegemoetkoming of vergoeding (bijvoorbeeld een civielrechtelijke schadevergoeding) ter zake van de onbillijkheden van overwegende aard (bedoeld in het voorgestelde tweede lid van artikel 49 Awir) is of wordt voorzien.

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

---

[30] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3536.
[31] Op basis van het voorgestelde achtste lid van artikel 49 Awir.
[32] Het voorgestelde artikel 49, derde lid, Awir.

Een beslissing op het in het voorgestelde artikel 49, derde lid, Awir bedoelde verzoek – in de vorm van het vaststellen van een beschikking - dient ingevolge het voorgestelde artikel 49, negende lid, Awir te worden genomen 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 nemen op het verzoek. Indien deze beslissing (in de vorm van het vaststellen van een beschikking) niet binnen deze termijn kan worden genomen, kan deze termijn ingevolge genoemd negende lid eenmalig 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 eenmalige verlenging van de termijn nodig is voor de behandeling van zijn verzoek.

Op grond van het voorgestelde artikel 49, tiende lid, Awir kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld voor de toepassing van de in de overige leden van dat artikel uitgewerkte hardheidsregeling. In het algemeen zullen dit regels betreffen ter uitvoering van de hardheidsregeling, maar ook zullen de gevallen worden opgenomen waarin in ieder geval tot toepassing van de hardheidsregeling wordt overgegaan. Hierbij zal bijvoorbeeld worden aangesloten bij hetgeen in de onderdelen 2 en 3 van het Verzamelbesluit Toeslagen voor herziening binnen vijf jaar is geregeld. Dit zal plaatsvinden in de voorziene verzamelregeling.

Het voorgestelde artikel 49a Awir bevat de in het algemeen deel van deze memorie genoemde vangnetbepaling. Daarin wordt bepaald dat in bij amvb aan te wijzen gevallen onder bij of krachtens die amvb te stellen regels op een voor 1 januari 2024 aan de Belastingdienst/Toeslagen gedaan 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 ter zake van die onbillijkheden 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.

Bij amvb kan worden bepaald in welke bijzondere, zeer schrijnende gevallen tot een (onverplichte) bijzondere tegemoetkoming wordt overgegaan. Tevens kunnen daarin regels worden opgenomen ter uitvoering van de vangnetbepaling, maar ook kunnen daarin de materiële voorwaarden worden opgenomen waaronder tot toepassing van de vangnetbepaling wordt overgegaan. De eerdergenoemde zeer schrijnende gevallen zullen bekend worden door meldingen bij de Belastingdienst/Toeslagen. De commissie van wijzen of de commissie aanvullende schade wordt ingeschakeld voor de beoordeling of bij die meldingen sprake is van zeer schrijnende gevallen als bedoeld in deze vangnetbepaling. Na opstelling van het kader van de amvb 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 Awb. Bij een ingediend bezwaar zal een adviescommissie bezwaarschriften worden geraadpleegd.

De voordracht voor een krachtens het voorgestelde artikel 49a Awir 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.

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,