

Verzamelbesluit Toeslagen; te maken keuzes

Inleiding

- Het voorliggende Verzamelbesluit Toeslagen bevat in de eerste plaats de beleidsmatige uitwerking van de RvS-uitspraken van 23 oktober 2019. Dit betreft (1) de proportionele vaststelling van het recht op kinderopvangtoeslag bij niet volledige betaling van de kinderopvangkosten en (2) de matiging van de terugvordering van toeslagen in bijzondere omstandigheden. Het beleid rond het proportioneel vaststellen (1) is al eerder gepubliceerd. Hieraan is nu een herzieningsmogelijkheid voor het verleden (tot vijf jaar terug) toegevoegd.
- Daarnaast bevat het Verzamelbesluit drie goedkeuringen voor – onevenredige – uitwerkingen van het huidige toeslagensysteem waar in de uitvoeringspraktijk tegenaan gelopen werd. Deze goedkeuringen lopen vooruit op aanpassing van de betreffende wet- en regelgeving. Het gaat, kortgezegd, om specifieke situaties met betrekking tot (3) kwijscheldingswinsten, (4) de toerekening van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen tussen partners in relatie tot de vermogenstoets in de huurtoeslag en (5) de termijn voor het indienen van een verzoek om rekening te houden met bijzondere situaties voor de huurtoeslag.
- Bij de uitwerking van dit beleid is een groot aantal inhoudelijke en technische keuzes gemaakt, waarbij we voor onderstaande keuzes in het bijzonder de aandacht willen vragen.
- Naar de uitvoeringsgevolgen van het Verzamelbesluit wordt nog gekeken in het kader van de uitvoeringstoets. De dekking van de budgettaire gevolgen (programmakosten en uitvoeringskosten) is onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming.

Beslispunt

Gaat het SCT akkoord met de voorgestelde keuzes als hieronder beschreven bij de onderdelen a t/m e?

N.B.: in het voorliggende concept Verzamelbesluit Toeslagen zijn de voorgestelde keuzes verwerkt.

Te maken keuzes

a. Herziening voor het verleden

- Met betrekking tot de uitwerking van de RvS-uitspraken (1 en 2) is expliciet de mogelijkheid geopend ook terug te komen op onherroepelijk vaststaande toekenningen van tegemoetkomingen of terugvorderingen uit het verleden. Conform de bestaande herzieningsregeling ziet dit op de vijf berekeningsjaren voorafgaande aan het jaar van de herziening. Bij een in 2020 gedaan verzoek tot herziening gaat dit dus terug tot het berekeningsjaar 2015. Wel geldt een drempel (zie hierna bij b).
- Deze “terugwerkende kracht” is voor het proportioneel vaststellen (1) en voor de matiging van de terugvordering (2) voor de kinderopvangtoeslag in overeenstemming met de Kabinetsreactie. Voor de periode verder terug dan vijf jaar wordt een wettelijke hardheidsregeling gemaakt die zal voorzien in de mogelijkheid van herstelbetalingen buiten de toeslagen om.
- Het is de vraag of de “terugwerkende kracht” ook voor de andere toeslagen met betrekking tot matiging van de terugvordering (2) en voor de drie goedkeuringen (3, 4 en 5) moet gelden.
- Op zichzelf volgt de “terugwerkende kracht” m.b.t. de matiging van de terugvordering voor de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget, naar onze indruk, niet direct uit de rapport Donner of de Kabinetsreactie. Het is dan de vraag of we hier ruimer kunnen of moeten zijn gezien het zeer restrictieve kader dat we hanteren voor het laten terugwerken van nieuwe jurisprudentie. Toepassing van deze matigingsbevoegdheid op alle toeslagen voor vijf jaar terug kan potentieel ook grote gevolgen hebben voor de uitvoering. Hier wordt in het kader van de uitvoeringstoets naar gekeken. Ten slotte bestaat – mede met het oog op de te nemen maatregelen uit het IBO – de kans op precedentwerking. Ook de compensatieregeling zoals opgenomen in de Fiscale Verzamelwet 2021 voor de betreffende CAF11-zaken en daarmee vergelijkbare zaken is toegespitst op de kinderopvangtoeslag.

De hardheidsregeling voor de periode verder dan vijf jaar terug wordt nu uitgewerkt; op dit moment lijkt het daar ook goed om deze toe te spitsen op de kinderopvangtoeslag.

- Daar staat tegenover dat het moeilijk uit te leggen is dat bijzondere omstandigheden en evidente onbillijkheden uit het verleden bij de kinderopvangtoeslag wel reden kunnen zijn tot matiging, maar bij de andere toeslagen niet (terwijl dezelfde omstandigheden in toekomstige gevallen ook daar wel tot matiging kunnen leiden). Wat is hier materieel het verschil? Overigens zullen dergelijke omstandigheden zich dit bij de andere toeslagen naar verwachting niet of maar zeer beperkt voordoen. Mede gezien de gehanteerde drempel van € 1500 voor de werking naar het verleden. Op dit moment hebben we geen gevallen in beeld. Mocht in de uitvoering onverhoopt blijken dat zich bij de andere toeslagen in de afgelopen vijf jaar wel evidente onbillijkheden hebben voorgedaan, dan kunnen deze zonder de terugwerkende kracht niet worden opgelost.
- Met betrekking tot de overige goedkeuringen (3, 4 en 5) gelden min of meer dezelfde argumenten, met dien verstande dat voor de drie goedkeuringen geen drempel van € 1500 geldt. Hierbij dient te worden bedacht dat deze goedkeuringen zijn gebaseerd op zaken die in de uitvoeringspraktijk zijn opgekomen, bijvoorbeeld in het kader van een verzoek tot herziening. Zonder "terugwerkende kracht" kunnen deze zaken niet worden opgelost (ook niet binnen de vijf jaar).
- **Voorstel:** bij de matiging van terugvordering in bijzondere gevallen (2) voor de andere toeslagen voorzien in de mogelijkheid tot herziening van onherroepelijk vaststaande beschikkingen tot vijf jaar terug. Daarnaast voor de drie goedkeuringen (3, 4 en 5) voorzien in "terugwerkende kracht". Hierbij geldt het voorbehoud dat uit de uitvoeringstoets volgt dat dit voor de uitvoering uitvoerbaar is.
- **NB.** Voor de volledigheid merken wij het volgende op. De reikwijdte van de hardheidsregeling voor meer dan vijf jaar terug naar aanleiding van het eindadvies van de AUT betreft alleen de kinderopvangtoeslag (zoals ook aangekondigd in de kabinetsreactie). Daarnaast wordt een hardheidsclausule geïntroduceerd gericht op toekomstige gevallen. Die zal alle toeslagen omvatten.

b. Drempel van € 1500

- In de kabinetsreactie is voor de "terugwerkende kracht" van de uitwerking van de RvS-uitspraken (1 en 2) voorzien in een drempel van € 1500 (die ook gaat gelden voor de hardheidsregeling voor meer dan vijf jaar terug). Deze drempel kan op twee manieren worden vormgegeven.
- In de eerste mogelijkheid wordt aangesloten bij het financiële belang van de herziening. Herziening is dan mogelijk indien de proportionele vaststelling tot een € 1500 hogere toekenning leidt of de matiging tot een € 1500 lagere terugvordering. Deze optie lijkt het meest zuiver.
- De tweede optie is om aan te sluiten bij de hoogte van een aanwezige terugvordering of correctie. Als er sprake is van een terugvordering of correctie van ten minste € 1500 kan herziening aan de orde komen. Het financiële belang van de proportionele vaststelling of de (gedeeltelijke) matiging kan dan beperkter zijn dan de € 1500. Deze optie is in de regel gunstiger voor belanghebbende omdat je eerder aan herziening toekomt (voor de uitvoering kan het leiden tot meer verzoeken).
- **Voorstel:** kiezen voor tweede optie.

NB: Deze tweede optie is ook neergelegd in het (concept) Verzamelbesluit.

- Bij de matiging van de terugvordering wordt de volgende formulering gebruikt: "Dit geldt echter uitsluitend in de situatie waarin het recht op de tegemoetkoming in het berekeningsjaar waarop de terugvorderingsbeschikking betrekking heeft met ten minste € 1500 is verlaagd."
- Bij de proportionele vaststelling de volgende formulering: "Dit geldt echter uitsluitend in de situatie waarin het recht op kinderopvangtoeslag in het berekeningsjaar waarop de vaststellingsbeschikking betrekking heeft met ten minste € 1500 is verlaagd, omdat de ouder een deel van de kosten voor kinderopvang niet tijdig heeft betaald."
- Met de laatste formulering is wel beoogd te abstraheren van andere factoren voor een correctie op de toeslag (zoals afwijkend inkomen of afwijkend aantal uren).

c. Geen hardheidsclausule bij drempel

- Het rapport Donner gaat voor de onder b beschreven drempel uit van een bedrag van € 10.000. Daarbij kan dan wel een hardheidsclausule worden opgenomen voor individuele gevallen waarin deze drempel zeer onevenredig uitpakt.
- Op basis van de Kabinetsreactie wordt in het Verzamelbesluit een drempel van € 1500 gehanteerd. Door dit fors lagere bedrag lijkt het daarnaast ook nog opnemen van een hardheidsclausule niet meer opportuun. Een dergelijke clausule zou de betekenis van de drempel voor de uitvoering namelijk verder kunnen beperken en tot lastige discussies aanleiding kunnen geven voor nog maar beperktere bedragen.
- **Voorstel:** geen specifieke hardheidsclausule opnemen voor de toepassing van het drempelbedrag van € 1500.

d. Gevallen die tussen wal en schip vallen

- In de kabinetsreactie is opgenomen dat ouders die zich wel getroffen voelen door de hardheden van het systeem of door een onevenredige behandeling door de Belastingdienst, maar die niet onder een van voorziene tegemoetkomingen voor gedupeerde ouders vallen, zich kunnen melden bij de Belastingdienst/Toeslagen.
- In dit kader zou kunnen worden overwogen om in het Verzamelbesluit een algemene hardheidsclausule op te nemen waarmee aan zich mogelijk nog voordoende onbillijkheden kan worden tegemoetgekomen.
- Op dit moment hebben we echter nog geen concreet beeld wat voor gevallen dit zouden kunnen zijn. Of waaruit dan de oplossing zou kunnen bestaan. Dit betekent dat een dergelijke algemene hardheidsclausule erg algemeen zou moeten worden gehouden. In wezen zou dit neerkomen op een algemene afwijkingsbevoegdheid van de wet voor onbillijke gevallen, waarbij tevens de grens van € 1500 geen toegevoegde waarde zou hebben. Hier wijst ook de Landsadvocaat op.
- Dit terwijl een hardheidsclausule normaliter juist in de wetgeving wordt opgenomen om beleidsmatig in onbillijke gevallen te kunnen afwijken.
- In plaats daarvan heeft het daarom onze voorkeur eerst de meldingen en signalen uit de praktijk af te wachten. Naar aanleiding van deze meldingen en signalen kan dan worden gezien of er nog knelpunten zijn, en zo ja, welke oplossing daarvoor nodig en mogelijk is.
- In het verlengde hiervan wordt op dit moment in de voorlopige uitwerking van de hardheidsregeling evenmin voorzien in een dergelijke regeling voor gevallen die tussen wal en schip vallen. Wel zal een hardheidsclausule worden opgenomen voor toekomstige gevallen. Indien meldingen en signalen uit de praktijk daartoe aanleiding geven, zal gezocht moeten worden naar knelpunten en mogelijke oplossingen. Daarbij zij opgemerkt dat dit lastig zal zijn om dit in wetgeving te vervatten, gezien het parlementaire traject.
- Daarnaast dient te worden bedacht dat het Verzamelbesluit een "levend" document is waar desgewenst – op basis van ervaringen uit de praktijk – op korte termijn nieuw beleid aan kan worden gehangen.
- **Voorstel:** geen algemene hardheidsclausule voor gevallen die tussen wal en schip vallen opnemen in Verzamelbesluit en in de uit te werken hardheidsregeling.

e. Geringe formele gebreken

- In het Verzamelbesluit wordt de aanwezigheid van kleine formele gebreken als een bijzondere omstandigheid genoemd die tot matiging van de terugvordering (2) aanleiding kan geven (indien aan alle materiële eisen voor de toeslag wordt voldaan).
- De Landsadvocaat heeft een sterke voorkeur om deze omstandigheid bij de vaststelling van de tegemoetkoming en de proportionele vaststelling (1) te betrekken omdat deze discussie kan oproepen over het recht op de toeslag.
- Wij hebben dit niet overgenomen omdat we de verplichting tot het voldoen aan het formele vereiste niet als zodanig – bij beleidsbesluit – willen wegnemen. Daarvoor is wetswijziging nodig.
- De tegemoetkoming in het beleidsbesluit ziet op de situatie waarin belanghebbende – niet verwijtbaar – niet of niet meer aan het (geringe) formele vereiste kan voldoen. Daarmee zal deze tegemoetkoming vooral van belang zijn voor de hersteloperatie voor het verleden.
- Voor de toekomst zal, als een belanghebbende niet aan een wettelijk (formeel) vereiste voldoet, in het reguliere toezicht een herstelmogelijkheid worden geboden. Uitgangspunt blijft hierbij dat wel aan dit vereiste zal moeten worden voldaan (zolang het in de wet

staat). Voldoet een belanghebbende hier, ook na een herstelkans, verwijtbaar niet aan dan kan dit gevolgen hebben voor de toeslagen.

- Dit is anders indien een belanghebbende – niet verwijtbaar – niet of niet meer aan een (gering) formeel vereiste kan voldoen, terwijl wel vaststaat dat materieel aan de voorwaarden voor de toeslag wordt voldaan. Een dergelijke omstandigheid zou dan naar onze mening een reden kunnen zijn om een uit de wet volgende terugvordering te matigen.
- Tot slot zorgt het onderbrengen van deze situatie bij matiging van de terugvordering ervoor dat dit betrekking heeft op alle toeslagen, terwijl het onderbrengen van deze situatie bij proportioneel vaststellen ervoor zorgt dat het enkel ziet op de kinderopvangtoeslag (tenzij het bereik van proportioneel vaststellen wordt uitgebreid).
- **Voorstel:** handhaven van de aanwezigheid van kleine formele gebreken als omstandigheid die aanleiding kan geven tot matiging van een terugvordering.