

Vergaderjaar 2019–2020

31 066

Belastingdienst

Nr. 635

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2020

Vandaag is bij uw Kamer het wetsvoorstel Wet hardheidsaanpassing Awir ingediend (Kamerstuk 35 468). Dit betreft een spoedwetsvoorstel met daarin opgenomen de uitbreiding van de bestaande hardheidsclausule en de invoering van een zogenoemde hardheidsregeling in de Awir. Het kabinet wil de getroffen ouders zo snel mogelijk duidelijkheid bieden en hen tegemoetkomen. Daarnaast moet de menselijke maat terugkeren in het toeslagstelsel en het vertrouwen van burgers in uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen worden hersteld. Ik realiseer mij dat vertrouwen te voet komt en te paard gaat en span mij tot het uiterste in om hieraan te werken. Ik hoop met dit spoedwetsvoorstel een belangrijke stap te zetten om te bouwen aan het herstel van dit vertrouwen van de getroffen ouders.

Met de uitbreiding van de bestaande hardheidsclausule in de Awir wordt het mogelijk om tegemoet te komen aan die gevallen waarin de toepassing van wet- en regelgeving op het gebied van toeslagen in de toekomst leidt tot niet voorziene en niet beoogde gevolgen. Op basis van de hardheidsregeling kunnen ouders die langer dan vijf jaar geleden zijn geconfronteerd met een disproportioneel hoog teruggevorderd bedrag, het bedrag aan kinderopvangtoeslagen dat – met toepassing van de nieuwe jurisprudentie – ten onrechte is teruggevorderd alsnog ontvangen.¹ Via deze invulling maakt voor het aan ouders uit te betalen bedrag niet uit of herstel plaatsvindt via herziening van besluiten van minder dan vijf jaar geleden of via reparatie van oudere besluiten op grond van de hardheidsregeling. In beide gevallen krijgt de ouder (in financiële zin) waarop hij recht heeft. Ouders die met zo'n herziening of reparatie niet (voldoende) geholpen zijn en menen in een bijzondere, schrijnende situatie te zitten, vraag ik zich, op grond van de zogenoemde vangnetbepaling, te melden bij de Belastingdienst/Toeslagen, waarna het betreffende verzoek wordt beoordeeld.

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 613.

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. De reden tot spoed is dat ik beoog de maatregelen per 1 juli aanstaande in werking te laten treden, zodat zo spoedig mogelijk kan worden begonnen met de uitbetalingen van de hardheidsregeling aan de getroffen ouders.

Twee nota's van wijziging

Samen met dit spoedwetsvoorstel overhandig ik uw Kamer twee nota's van wijzigingen: een nota van wijziging op de Fiscale verzamelwet 2021 en een nota van wijziging op de Wet hardheidsaanpassing Awir. Deze treft u als bijlagen bij deze brief aan (Kamerstuk 35 437, nr. 6 en Kamerstuk 35 468, nr. 5). Met deze nota's van wijziging wordt ervoor gezorgd dat de wettelijke grondslag voor de compensatieregeling betreffende CAF 11- en vergelijkbare (CAF-)zaken, die op dit moment nog is opgenomen in het wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2021, wordt overgeheveld naar het spoedwetsvoorstel Wet hardheidsaanpassing Awir. In mijn brief van 14 april 2020 aan uw Kamer heb ik deze overheveling al aangekondigd.² Ik wil hiermee het ook voor uw Kamer eenvoudiger maken om deze regelingen gelijktijdig en in samenhang te behandelen.

Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken

Verder stuur ik u naast dit spoedwetsvoorstel een concept van het Besluit compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken dat morgen in de Staatscourant wordt geplaatst³. In dit beleidsbesluit is de compensatieregeling voor de ouders uit het CAF 11-onderzoek uitgebreid naar vergelijkbare (CAF-)zaken. Tevens is in dit besluit de mogelijkheid gecreëerd voor ouders die tot de doelgroep behoren om een aanvullende compensatie aan te vragen voor de werkelijke schade als gevolg van de institutioneel vooringenomen handelwijze van de Belastingdienst/Toeslagen. Dit betreft bijvoorbeeld de aan de ouders in rekening gebrachte bedragen voor door een derde (beroepsmatig) verleende bijstand. Dit beleidsbesluit is vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wettelijke grondslagen (zoals na overheveling opgenomen in het genoemde spoedwetsvoorstel), zodat nu kan worden gestart met het compenseren van de betreffende ouders.

Daarnaast heb ik recentelijk geconstateerd dat enkele CAF-onderzoeken die door de Adviescommissie uitvoering toeslagen zijn aangemerkt als waarschijnlijk of mogelijk vergelijkbaar met CAF 11, niet enkel zien op de kinderopvangtoeslag. Voor zover deze onderzoeken betrekking hebben op de kinderopvangtoeslag, behoren ze tot de reikwijdte van deze compensatieregeling. Of met betrekking tot de andere toeslagen daadwerkelijk sprake is van vergelijkbare situaties en hoe moet worden omgegaan met het deel van deze onderzoeken dat betrekking heeft op de huurtoeslag, zorgtoeslag en/of het kindgebonden budget onderzoek ik op dit moment samen met de betrokken bewindspersonen. Ik kom hier spoedig bij uw Kamer op terug.

Verdere stappen

Met het spoedwetsvoorstel wil ik zoveel mogelijk recht doen aan het leed van de getroffen ouders. Het kabinet beseft dat daarvoor meer nodig is. Richting de toekomst neemt het kabinet verdere stappen om het toesla-

² Kamerstuk 31 066, nr. 621.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

genstelsel te verbeteren. Zoals eerder aangekondigd wordt in lijn met de in januari door uw Kamer unaniem aangenomen motie van het lid Lodders c.s.⁴ wetgeving voorbereid om verbeteringen en alternatieven door te voeren op weg naar een beter en menselijker systeem. Het kabinet streeft ernaar op Prinsjesdag, als onderdeel van het pakket Belastingplan 2021, een wetsvoorstel bij uw Kamer in te dienen met maatregelen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van toeslagen. Ik wil uw Kamer alvast informeren over de maatregelen die nu worden uitgewerkt. Deze treft u later in deze brief aan. Daarbij moet aangetekend worden dat de inhoud van het wetsvoorstel pas kort voor Prinsjesdag zal stilstaan.

Verbeteren praktische rechtsbescherming

Een belangrijke pijler voor het kabinet is het verbeteren van de praktische rechtsbescherming van de burger. De hardheidsclausule uit het spoedwetsvoorstel zal bijdragen om tegemoet te komen aan gevallen of groepen van gevallen waarin de toepassing van wet- en regelgeving op het gebied van toeslagen leidt tot onbillijkheden van overwegende aard die niet voorzien of beoogd waren voor de toekomst.

Het kabinet is voornemens meer maatregelen te treffen om de praktische rechtsbescherming van burgers te verbeteren. Hierbij volgt het kabinet de aanbevelingen van de Adviescommissie uitvoering toeslagen volgens het beginsel: hoe hoger de toeslag, des te groter de verantwoordelijkheid voor de overheid om hoge terugvorderingen te voorkomen.⁵ Het kabinet zoekt hierbij aansluiting bij de eerdere reactie «Regels en ruimtes – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte».⁶ Tenslotte wil het kabinet de dienstverlening van de overheid aan burgers verbeteren.

Naast de wettelijke maatregelen die hierna worden toegelicht heeft de Belastingdienst/Toeslagen ook extra (budgettaire) middelen gekregen om, conform het advies in deelrapport 1 van het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Toeslagen, de dienstverlening aan toeslaggerechtigden te versterken.⁷

Onderzocht wordt om de invulling van meer praktische rechtsbescherming en maatwerk wettelijk te verankeren. Ook wordt onderzocht om in bepaalde gevallen aan de belanghebbende de gelegenheid te bieden om te reageren op een voorgenomen beschikking met nadelige gevolgen die onevenredig kunnen uitpakken voor een belanghebbende. Verder wil het kabinet meer wettelijke waarborgen inbouwen bij het opvragen van informatie bij belanghebbenden om de gewenste zorgvuldige en proactieve houding van de Belastingdienst/Toeslagen te benadrukken. Gedacht wordt aan een meer zorgvuldige vormgeving van het aanmaningsproces ingeval de burger niet aan zijn informatieverplichting voldoet en het pro-actiever wijzen van de burger op de mogelijke gevolgen indien hij de gevraagde informatie niet verstrekt. Verder onderzoekt het kabinet de mogelijkheid voor de Belastingdienst/Toeslagen om meer informatie via derden op te vragen. Om de lasten voor de burger te verminderen, wordt gekeken naar de in het IBO Toeslagen voorgestelde mogelijkheid om drempels in te voeren voor kleine terugvorderingen en nabetalings.⁸ Ten slotte streeft het kabinet ernaar om ook bij het

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 582.

⁵ Eindadvies Omzien in verwondering 2 van 12 maart 2020 van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 608).

⁶ Kamerstuk 29 362, nr. 282, p. 2–3.

⁷ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel (bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 540).

⁸ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel (bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 540), bijlage 7, bouwsteen 9.

opleggen van vergrijpboetes meer praktische rechtsbescherming, maatwerk en zorgvuldigheid in acht te nemen.

Voorkomen schrijnende gevallen als gevolg van partnerschap

In de kabinetsreactie op het IBO Toeslagen is reeds aangekondigd dat het kabinet ernaar streeft om voor de zorgtoeslag niet langer uit te gaan van partnerschap met terugwerkende kracht.⁹ Het partnerschap gaat dan 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. Deze maatregel maakt hier een einde aan deze uitwerking.

Versterken menselijke maat

Vorig jaar is een Verzamelbesluit Toeslagen geslagen, waarmee proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag vorm is gegeven. De Belastingdienst/Toeslagen kan, met terugwerkende kracht naar 23 oktober 2019, de kinderopvangtoeslag proportioneel vaststellen als niet alle kosten voor kinderopvang tijdig zijn betaald. Met de aanpassingen van het Verzamelbesluit van 17 april 2020 is ook het matigen van de terugvordering vormgegeven. Ik heb u eerder gemeld dat het voornemen bestaat om in samenspraak met de Staatssecretaris van SZW deze maatregelen in de Awir en de Wet op de Kinderopvang (Wko) te codificeren.¹⁰ Daarbij heb ik het voornemen om in ieder geval het proportioneel vaststellen samen met de Staatssecretaris van SZW als separaat wetsvoorstel bij het Belastingplan 2021 aan te bieden.

Ministeriële regeling

Naast het op Prinsjesdag in te dienen wetsvoorstel ben ik voornemens de menselijke maat te vergroten door maatregelen op te nemen in een ministeriële verzamelregeling met beoogde inwerkingtredingsdatum 1 juli 2020. Ik licht deze hierna kort toe. Deze verzamelregeling ziet in de eerste plaats op twee maatregelen die zijn aangekondigd in de kabinetsreacties op de adviezen van de Adviescommissie uitvoering toeslagen.¹¹ Ten eerste worden in deze verzamelregeling nadere regels gesteld aan de in het spoedwetsvoorstel Wet hardheidsaanpassing Awir opgenomen hardheidsregeling.¹² Ten tweede wordt beoogd om met deze verzamelregeling het zogenoemde opzet/grove schuld criterium voor terugvorde-

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 624.

¹⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 613.

¹¹ Kamerstuk 31 066, nr. 538 en Kamerstuk 31 066, nr. 613 en interim-advies Omzien in verwondering van 14 november 2019 (bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 546) en Eindadvies Omzien in verwondering 2 van 12 maart 2020 (bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 608).

¹² Met die nadere regels 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.

ringen van toeslagen te laten vervallen. Daardoor zal de kwalificatie «opzet/grove schuld» niet langer een belemmering zijn bij het toekennen van een persoonlijke betalingsregeling. Daarnaast worden in de verzamelregeling nog twee andere maatregelen op het gebied van de toeslagen opgenomen. In het kader van verbeteringen in het toeslagenstelsel en het bevorderen van dienstverlening vanuit de Belastingdienst/Toeslagen wordt de bestaande termijn voor het indienen van een verzoek om een uitzondering op de vermogenstoets voor de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget verruimd. Dit geeft belanghebbenden meer tijd om een uitzondering op de vermogenstoets aan te vragen, namelijk tot vijf jaar na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop het verzoek betrekking heeft, of, indien dit later is, tot een jaar na de dagtekening van de definitieve toekenningsbeschikking over het berekeningsjaar waarop het verzoek betrekking heeft. Tot slot wordt, naar aanleiding van een verzoek hiertoe van de Eerste Kamer, geregeld dat het ook mogelijk wordt om te verzoeken om de eenmalige uitbetaling in het kader van de in de brief van 4 juli 2019 beschreven herstelactie kindgebonden budget tijdelijk uit te zonderen van de vermogenstoets voor de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.¹³

Stappen richting vernieuwing van het toeslagenstelsel

Naast de hiervoor beschreven maatregelen zet het kabinet breed in op verbetering en vernieuwing van het toeslagenstelsel. Op basis van IBO Toeslagen trekt het kabinet de conclusie dat het stelsel voor een te grote groep burgers niet goed werkt. Het huidige stelsel leidt tot terugvoeringen en nabetalingen en daarmee tot onzekerheid bij burgers. Het leidt bovendien tot een onevenwichtige relatie tussen burgers en overheid, waarbij van burgers veel meer verwacht wordt dan redelijkerwijs verwacht mag worden en de uitkomst van het stelsel vaak ondoorzichtig is. Een stap naar een ander toeslagenstelsel is daarom noodzakelijk. Het kabinet deelt de urgentie die door zowel de IBO-werkgroep als door de Tweede Kamer in de motie van de leden Bruins en Van Weyenberg is uitgesproken over herziening van het toeslagenstelsel.¹⁴ In deze brief schets ik een fractie van de maatregelen die hiervoor genomen worden. Voor de langere termijn schetst het kabinet een wenkend perspectief met een stelsel dat meer zekerheid en voorspelbaarheid biedt, waarbij problematische schulden zoveel mogelijk worden voorkomen en de overgang van uitkering naar flexibel werk makkelijker wordt. Daarbij erkent het kabinet de boodschap van het IBO Toeslagen dat een alternatief met een prijs komt. Een minder gericht stelsel biedt minder maatwerk en leidt daarom tot inkomenseffecten of budgettaire effecten ten opzichte van de huidige situatie. Een systeem met meer zekerheid is minder goed in staat om ondersteuning te bieden bij actuele inkomensveranderingen. De nadelen van het huidige systeem zijn echter vanuit burgerperspectief niet acceptabel. Het kabinet heeft in de brief van 30 april 2020 een aantal onderzoeken aangekondigd. Het in die brief geschetste wenkend perspectief geeft richting aan een langjarige uitvoeringsagenda, waarbij in verschillende fases ruimte is voor politieke besluitvorming. Om dit te ondersteunen biedt het kabinet dit jaar een contourennota en een routekaart aan de Tweede Kamer aan. De routekaart beschrijft de verschillende tussenstappen en maatregelen die moeten worden genomen op weg naar het nieuwe stelsel.

¹³ Brief van de Eerste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 oktober 2019 en Kamerstuk 35 010, nr. 17.

¹⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 558.

Met de in deze brief genoemde voorstellen hoop ik de menselijke maat in het toeslagenstelsel terug te brengen. U kunt erop vertrouwen dat ik mij hier ook de komende tijd verder voor blijf inspannen.

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen