

Advies inzake het wetsvoorstel Wet hardheidsaanpassing Awir

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een functionele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De Staatssecretaris van Financiën
Drs. A.C van Huffelen
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum: 29 april 2020
Cc: De Minister voor Rechtsbescherming

Inhoud van de brief

Geachte mevrouw Van Huffelen,

Bij brief van 9 april 2020, kenmerk 2020-0000071913, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel Wet hardheidsaanpassing Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) (het 'Wetsvoorstel'). Het onderstaande advies heeft betrekking op de versie van het Wetsvoorstel die bij de hiervoor genoemde brief als bijlage is meegestuurd.

HET WETSVOORSTEL

Hardheidsclausule

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 specifiek genoemde bepalingen mochten voordoen. In artikel 47, eerste lid, van het Wetsvoorstel wordt voorzien in een aanvulling van deze hardheidsclausule. Met deze algemene hardheidsclausule wordt het mogelijk gemaakt 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 (Wet op de huurtoeslag, Wet op de zorgtoeslag, Wet kinderopvang, Wet op Kindgebonden budget) mochten voordoen. In dit artikellid is ook bepaald dat ten aanzien van de toepassing van de hardheidsclausule geen beroep kan worden ingesteld.

Hardheidsregeling

Verder wordt voorgesteld om aan de Awir een nieuw artikel 49 toe te voegen waarin een zogenoemde hardheidsregeling is opgenomen. Deze tijdelijke regeling is voor gevallen waarin de toepassing van de Awir 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 vijfjaarstermijn voor herziening in het voordeel van de belanghebbende van een onherroepelijk geworden beschikking (tot vaststelling of tot terugvordering) omtrent kinderopvangtoeslag – een tegemoetkoming te bieden. Bij toepassing van de hardheidsregeling zal steeds de bijzondere hardheid van de omstandigheden de doorslag moeten geven.

De hardheidsregeling kan alleen op een vóór 1 januari 2024 gedaan verzoek van een belanghebbende aan de Belastingdienst/Toeslagen worden toegepast. Een beslissing op het verzoek dient te worden gegeven binnen een termijn van zes maanden.

Vangnetbepaling

In artikel 49 van het Wetsvoorstel is een vangnetbepaling opgenomen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) worden nadere regels gegeven om in zeer schrijnende gevallen waarin toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag heeft geleid tot ernstige onbillijkheden van overwegende aard, die zich mochten voordoen 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 vergoedingen of tegemoetkomingen binnen het wettelijke kader niet voldoende zijn, een tegemoetkoming toe te kennen op verzoek van de belanghebbende. Volgens de artikelsgewijze toelichting betreft het (geen) gedeeltelijke schadevergoeding, maar alleen een tegemoetkoming om leed te verzachten.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

Hardheidsclausule

Volgens de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) staat geen bezwaar en beroep open tegen beslissingen over toepassing van de hardheidsclausule zoals voorgesteld in artikel 47, eerste lid, van het Wetsvoorstel. De Raad vraagt zich af waarom in dit geval een rechtsingang bij de bestuursrechter wordt onthouden en vindt de motivering van deze keuze in de MvT niet overtuigend. De opmerking in de MvT dat bezwaar en beroep bij de

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

hardheidsclausule (zou) leiden tot een haast onmogelijke uitvoering van de wet, behoeft wat de Raad betreft nadere toelichting.

Bij andere wettelijke regelingen waar een hardheidsclausule is opgenomen, komt de – al dan niet – toepassing daarvan meestal aan de orde in het kader van de vraag of het onderliggende besluit terecht is genomen. In dit geval zou, als een rechtsmiddel wordt ingesteld tegen een invorderings- of vaststellingsbesluit, tevens aan de orde kunnen komen of er aanleiding was de hardheidsclausule toe te passen. Overigens zal als de hardheidsclausule wordt toegepast voor groepen gevallen al snel sprake zijn van een algemeen verbindend voorschrift, waartegen geen beroep kan worden ingesteld.

Het gevolg van de keuze om geen beroep bij de bestuursrechter open te stellen, is dat de civiele rechter (als restrechter) bevoegd is. De voorgestelde regeling is op dit punt gelijk aan die van artikel 63 van de AWR. Het is echter wel een afwijking van de huidige regeling van artikel 47 Awir waarover de bestuursrechter wel bevoegd is te oordelen (zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraak van de ABRS van 3 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2157](#)). Daarbij is het maar de vraag of gelijkschakeling met artikel 63 AWR hier gerechtvaardigd is. Is een rechtsgang naar de civiele rechter wel reëel voor burgers die aanspraak (willen) maken op een toeslag? De Raad adviseert dit punt in de MvT nader toe te lichten.

Hardheidsregeling

Uit artikel 49, derde lid juncto het zevende lid, van het Wetsvoorstel vloeit voort dat een toekenning van een tegemoetkoming als bedoeld in het tweede lid een beschikking is. De Raad neemt aan dat hiermee een beschikking ingevolge de Algemene wet bestuursrecht wordt bedoeld en dat hieruit voortvloeit dat er bezwaar en beroep mogelijk is tegen deze beschikking. Om onduidelijkheden hierover te voorkomen, adviseert de Raad dit in de MvT nader toe te lichten.

De betekenis van de term 'tegemoetkoming' in artikel 49 lijkt niet overal hetzelfde te zijn. In het eerste lid wordt met tegemoetkoming bedoeld 'tegemoetkoming in de kinderopvang'. De term tegemoetkoming in het tweede lid ziet evenwel op een tegemoetkoming in het kader van de hardheidsregeling. Geadviseerd wordt dit onderscheid nader te verduidelijken in de wettekst dan wel in de MvT.

In de toelichting bij de vangnetregeling is opgenomen dat het nadrukkelijk niet gaat om tegemoetkoming voor eventuele schade, maar om een tegemoetkoming om leed te verzachten. Wat is de aard van een dergelijke tegemoetkoming? Is leed niet te vertalen in (immateriële) schade? Ook ten aanzien van dit aspect adviseert de Raad een verduidelijking in de MvT op te nemen.

In het voorgestelde artikel 49, tweede lid, van het Wetsvoorstel staat dat voor toepassing van deze regeling sprake moet zijn van onbillijkheden van overwegende aard "die voortkomen uit eerbiediging van beperkingen die voortvloeien uit het wettelijke systeem en uit dwingende eisen van de rechtsorde". Niet duidelijk is wat hiermee wordt bedoeld. De Raad adviseert hier aandacht aan te besteden in de MvT.

De Raad vraagt zich af waarom in artikel 49, zevende lid, van het Wetsvoorstel is gekozen voor een beslistermijn van 6 maanden met een mogelijkheid tot verlenging met



nogmaals zes maanden. In de MvT wordt hierover opgemerkt dat deze termijn 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 nodig wordt geacht om een passende beslissing te geven op het verzoek. Nu de gegevens van de betreffende personen doorgaans reeds bekend zullen zijn bij de Belastingdienst/Toeslagen, komt het de Raad voor dat deze termijn ruim bemeten is, te meer nu in het individuele geval sprake kan zijn van een schrijnende situatie.

Vangnetregeling

In artikel 49, negende lid, van het Wetsvoorstel is een 'vangnetregeling' opgenomen voor zeer schrijnende gevallen. De Raad adviseert om toe te lichten aan welke gevallen hierbij wordt gedacht en waarom deze gevallen niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming op grond van de in de MvT vermelde overige regelingen.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. De Raad verwacht dat die gevolgen niet substantieel zijn. Hieronder wordt dit toegelicht.

Toelichting

De algemene hardheidsclausule is uitgesloten van bezwaar en beroep. Dat betekent dat de civiele rechter, als 'restrechter', bevoegd is om te oordelen over geschillen rond de toepassing van de hardheidsclausule. De Raad verwacht niet dat burgers die aanspraak willen maken op een toeslag (veel) gebruik zullen maken van die mogelijkheid.

Tegen toepassing van de hardheidsregeling en de vangnetbepaling staat bezwaar en beroep open. Uit cijfers van uw ministerie blijkt dat naar verwachting tussen de 35 en 562 mensen beroep in zullen stellen. Daarbij is de kanttekening gemaakt dat de onderkant van de bandbreedte een reëlere verwachting weergeeft dan de bovenkant. De Raad sluit aan bij de verwachting van uw ministerie dat een relatief beperkt aantal beroepszaken bij de Rechtspraak aanhangig wordt gemaakt. Daarbij betreft het hier een tijdelijke regeling.

De extra zaken zijn naar verwachting van de Raad complexer dan een gemiddelde bestuursrechtelijke zaak omdat de omstandigheden van het individuele geval een belangrijke rol spelen en eventuele bewijslevering mogelijk wordt bemoeilijkt vanwege het tijdsverloop. Daarbij kent de regeling veel open normen. Omdat het echter gaat om een beperkt aantal zaken, verspreid over een aantal jaren, schat de Raad in dat de gevolgen voor de werklast niet substantieel zijn.

Indien mocht blijken dat het Wetsvoorstel toch tot een aanzienlijke toename van de werklast van de gerechten leidt dan komt de Raad graag terug op bovenstaande de inschatting.



CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel maar vraagt u het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en/of aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

drs. P. Arnoldus
Lid Raad voor de rechtspraak

[***BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR***]