

Vergaderjaar 2020–2021

35 574

Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op verbetering van de uitvoerbaarheid van toeslagen (Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen)

Nr. 8

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 9 november 2020

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel II wordt een artikel ingevoegd, luidende:

ARTIKEL IIA

In de Wet kinderopvang worden aan artikel 1.6 twee leden toegevoegd, luidende:

10. Een ouder als bedoeld in het eerste en tweede lid, met een partner, heeft voor een berekeningsjaar aanspraak op een kinderopvangtoeslag, indien de partner in Nederland, een andere lidstaat of Zwitserland woont en de partner is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan een jaar, gedurende de periode waarin die straf of maatregel ten uitvoer wordt gelegd.

11. Een ouder die is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan een jaar, heeft, gedurende de periode waarin die straf of maatregel ten uitvoer wordt gelegd, voor een berekeningsjaar aanspraak op een kinderopvangtoeslag, indien de ouder een partner heeft die in Nederland, een andere lidstaat of Zwitserland woont, en

- a. in Nederland of op het continentaal plat, in een andere lidstaat of in Zwitserland, tegenwoordige arbeid verricht waaruit inkomen uit werk en woning in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt genoten;
- b. een uitkering ontvangt als bedoeld in het eerste lid, onder c, e, h of i, en gebruik maakt van een in één van die onderdelen bedoelde voorziening gericht op arbeidsinschakeling of een daarmee vergelijkbare uitkering respectievelijk voorziening, vastgesteld krachtens de wetgeving van een andere lidstaat of Zwitserland; of
- c. een persoon is als bedoeld in het eerste lid, onder b, f, g, j, k of l.

B

Aan artikel IV worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:

La

Aan artikel 49, zesde lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: De tweede zin is van overeenkomstige toepassing op de kosten van invordering voor zover betaald of verrekend met dien verstande dat het herzien van die kosten geschiedt voor zover zij onverschuldigd zijn.

Lb

Na artikel 49 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 49bis. Herziening beschikking rente bij te late betaling

1. Indien een beschikking tot vaststelling of tot terugvordering heeft geleid tot onbillijkheden van overwegende aard als bedoeld in artikel 49, eerste lid, en die beschikking door de Belastingdienst/Toeslagen wordt herzien om de onevenredigheid van de nadelige gevolgen van die beschikking voor de belanghebbende weg te nemen overeenkomstig artikel 49, derde lid, onderdeel a of b, wordt een daarmee samenhangende rente als bedoeld in artikel 29 gelijktijdig naar evenredigheid herzien.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing ingeval een beschikking tot herziening van een voorschot heeft geleid tot onbillijkheden van overwegende aard als bedoeld in artikel 49, eerste lid, en de onevenredigheid van de nadelige gevolgen van die beschikking voor de belanghebbende wordt weggenomen door bij de beschikking tot toekenning van de tegemoetkoming het recht op kinderopvangtoeslag vast te stellen naar rato van het bedrag aan kosten van kinderopvang waarvan aannemelijk is dat het tijdig is betaald.

C

In artikel VI, onderdeel b, wordt «artikel IV, onderdelen B en K» vervangen door «artikel IIA en artikel IV, onderdelen B en K» en wordt «treedt» vervangen door «treden».

TOELICHTING

1. Algemeen

Sinds de invoering van het uniforme partnerbegrip voor de inkomstenbelasting en de inkomensafhankelijke regelingen wordt partnerschap zoveel mogelijk op basis van objectieve criteria vastgesteld. De afgelopen jaren is naar voren gekomen dat voor bepaalde groepen partners met een minderjarig kind het toeslagpartnerschap financieel erg nadelig kan uitvallen. Dit kan ongelukkige consequenties met zich brengen. Sociaal Werk Nederland heeft in een rapport voor deze problematiek aandacht gevraagd.¹ Ook de Nationale ombudsman heeft dit gesignaleerd.² Een van de situaties die is gesignaleerd is de situatie waarin één van de partners voor langere tijd in de gevangenis verblijft. De achterblijvende ouder verliest namelijk hierdoor het recht op een kinderopvangtoeslag omdat de partner geen arbeid verricht en daarom wettelijk wordt verondersteld voor het kind te kunnen zorgen. De ouder die gedetineerd is, is daar echter niet toe in staat. Dit heeft tot gevolg dat de achterblijvende ouder mogelijk in de problemen komt als hij of zij wil blijven werken, omdat er geen aanspraak kan worden gemaakt op een kinderopvangtoeslag. Zonder

¹ Rapport «Toeslagpartners tegen wil en dank. Financiële stress door te strakke regels van de Belastingdienst» van 1 april 2019.

² Brief van de Nationale ombudsman aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 februari 2020, kenmerk 201910874.

kinderopvangtoeslag is de kinderopvang vaak te duur. Voorkomen moet worden dat de achterblijvende ouder om die reden stopt met werken om voor de kinderen te gaan zorgen. Hiermee wordt het doel van de Wet kinderopvang, dat ouders arbeid kunnen combineren met de zorg voor hun kinderen, niet voldoende bereikt. Om de ongelukkige consequenties weg te nemen, heeft het kabinet in deze nota van wijziging een aanvullende wetswijziging opgenomen. Dit is ook in lijn met de in de samenleving en de in de Tweede Kamer breed gedeelde opvatting dat in het toeslagenstelsel onvoldoende rekening wordt gehouden met de menselijke maat.

Met de Wet hardheidsaanpassing Awir zijn in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) aanpassingen gedaan om meer ruimte te creëren voor een verzachting van de hardheden van het stelsel en verschillende maatregelen ingevoerd om recht te kunnen doen aan getroffen ouders. De Wet hardheidsaanpassing Awir en de daarbij behorende hersteloperatie zien op een traject om ouders en belanghebbenden die getroffen zijn door een onredelijk harde uitwerking van het toeslagenstelsel zoveel mogelijk tegemoet te komen. Bij de uitvoering van deze hersteloperatie komen twee zaken naar voren die verankering in wetgeving behoeven en daarmee mede aanleiding vormen voor deze nota van wijziging. De met deze nota van wijziging op dit punt aanvullend in het wetsvoorstel op te nemen wijzigingen van de Awir betreffen twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft een aanpassing van de hardheidsregeling met betrekking tot de herziening en vergoeding van kosten van invordering. Het tweede onderdeel ziet op de mogelijkheid om betaald of verrekende rente wegens te late betaling te herzien en te vergoeden in het kader van de hersteloperatie.

1.1 Uitzondering arbeidseis

De in deze nota van wijziging opgenomen aanpassing voor de Wet kinderopvang (Wko) komt erop neer dat voor de ouder wiens partner is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan een jaar een uitzondering wordt gemaakt op de eis dat de partner arbeid verricht of een ander traject volgt dat recht geeft op een kinderopvangtoeslag. Door aan te sluiten bij het objectieve criterium van veroordeling is het voor de achterblijvende partner bij aanvang van de detentie duidelijk of er een beroep op de uitzondering kan worden gedaan. Het risico op terugvorderingen wordt zodoende beperkt. Dit komt ook de uitvoerbaarheid van de maatregel ten goede. De grens van een jaar sluit aan bij de reeds bestaande uitzondering voor de huurtoeslag, waarbij een gedetineerde partner of medebewoner buiten aanmerking wordt gelaten als deze langer dan een jaar gedetineerd is.³ De voorgestelde uitzondering op de arbeidseis is niet volledig identiek aan genoemde uitzondering voor de huurtoeslag. Hiervoor zijn twee hoofdredenen. De Wet kinderopvang (Wko) en de Wet op de huurtoeslag (Wht) kennen een ander wettelijk kader. Zo kent de Wht een partnerbegrip dat afwijkt van de andere inkomensafhankelijke regelingen, waaronder de Wko. Daarnaast wordt met de aanpassing van de arbeidseis meer aandacht besteed aan het voorkomen van hoge terugvorderingen. Deze voorgestelde uitzondering op de arbeidseis sluit aan bij de uitzondering die is voorgesteld in het geconsulteerde wetsvoorstel Verzamelwet kinderopvang voor een ouder met een partner die een permanente indicatie heeft op grond van de Wet langdurige zorg (Wlz). Ouders met een permanente Wlz-indicatie hebben blijvend 24 uur per dag zorg in nabijheid nodig of staan 24 uur per dag onder permanent toezicht. Dat maakt dat ook voor hen de combinatie van arbeid en zorg lastig is, aangezien één van de partners zelf voortdurend

³ Deze uitzondering is geregeld in artikel 2 van het Besluit op de huurtoeslag.

zorg nodig heeft en daardoor niet in staat is om te werken of voor zijn of haar kinderen te zorgen.

1.2 Kosten van invordering

De zogenoemde hardheidsregeling die met de Wet hardheidsaanpassing Awir in werking is getreden is een van de wettelijke maatregelen waarop de hersteloperatie is gestoeld en betreft een regeling die materieel ziet op onherroepelijk vaststaande beschikkingen ten aanzien waarvan herziening niet meer mogelijk is omdat de vijfjaarstermijn⁴ is verstreken. Het beoogt een regeling te bieden voor schrijnende gevallen die buiten het nieuwe herzieningen- en invorderingsbeleid vallen door voor die gevallen een hardheidstegemoetkoming toe te kunnen kennen.

Op grond van de huidige vormgeving van de hardheidsregeling wordt over een berekeningsjaar betaalde of verrekenende rente bij te late betaling bij het vaststellen van de hardheidstegemoetkoming naar evenredigheid herzien. In het verlengde hiervan is het kabinet van oordeel dat eenzelfde soort herziening van kosten van invordering gerechtvaardigd is. De aanleiding van deze kosten van invordering betreffen onbillijkheden die zodanig zijn dat het overduidelijk is dat het onredelijk is om deze voor rekening van de ouders en belanghebbenden te laten. Deze kosten houden verband met een terugvordering die in het kader van de hersteloperatie geheel of gedeeltelijk onredelijk, onbillijk en onevenredig wordt geacht. Hierdoor zijn ook die kosten van invordering geheel of gedeeltelijk onredelijk, onbillijk en onevenredig geworden. Om deze reden vindt het kabinet dat het ook voor betaalde of verrekenende kosten van invordering mogelijk dient te zijn dat deze kunnen worden herzien en vervolgens worden vergoed.

1.3 Herziening beschikking rente bij te late betaling

Met de nota van wijziging wordt tevens een nieuw wetsartikel voorgesteld om een herziening van rente bij te late betaling tot vijf jaar geleden en vervolgens vergoeding van die betaalde of verrekenende rente wegens te late betaling mogelijk te maken. Het kabinet is van oordeel dat in het kader van de hersteloperatie een herziening en vervolgens vergoeding van betaalde of verrekenende rente wegens te late betaling gerechtvaardigd is. Deze in het verleden betaalde of verrekenende rente houdt immers verband met een terugvordering die in het kader van de hersteloperatie geheel of gedeeltelijk onredelijk, onbillijk en onevenredig wordt geacht. Hierdoor is ook die betaalde of verrekenende rente geheel of gedeeltelijk onredelijk, onbillijk en onevenredig geworden. Via de hardheidsregeling bij beschikkingen ouder dan vijf jaar is reeds geregeld dat over een berekeningsjaar betaalde of verrekenende rente bij te late betaling bij het vaststellen van de hardheidstegemoetkoming naar evenredigheid wordt herzien. Het kabinet wenst geen onderscheid te maken tussen ouders met beschikkingen tot vijf jaar geleden en ouders met beschikkingen ouder dan vijf jaar.

1.4 Precedentwerking

Het kabinet beoogt met de verschillende wettelijke grondslagen voor de vergoeding van rente en kosten van invordering die met deze nota van wijziging worden voorgesteld mede precedentwerking te voorkomen.

⁴ Artikel 21a Awir in samenhang met artikel 5a, aanhef en onderdeel a, van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen maakt dat herziening niet mogelijk is als vijf jaar of meer is verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft.

Naar het oordeel van het kabinet zijn het unieke en uitzonderlijke traject van de hersteloperatie en de uitzonderlijke omstandigheden waarvan de hersteloperatie het gevolg is een meer dan voldoende objectieve en redelijke rechtvaardiging om alleen in de omschreven gevallen en alleen ten behoeve van de betreffende groep ouders en belanghebbende betaalde of verrekenende rente bij te late betaling naar evenredigheid te herzien en onverschuldigde kosten van invordering te herzien als onderdeel van de hardheidsregeling. De voorgestelde wijzigingen sluiten aan en worden nodig geacht bij dit unieke en uitzonderlijke traject van de hersteloperatie. Het is daarnaast van belang om deze uitzonderlijke regelingen, in het licht van het legaliteitsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, vorm te geven via een wet in formele zin.

Budgettaire gevolgen

De maatregel die ziet op de uitzondering op de arbeidseis heeft structureel -2 miljoen euro aan budgettaire gevolgen. De budgettaire gevolgen ten aanzien van de maatregelen die zien op de kosten van invordering en de herziening beschikking rente bij te late betaling, worden gedekt binnen de hersteloperatie.

Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven

De in deze nota van wijziging opgenomen wijziging van het wetsvoorstel heeft zeer beperkt effect op de dienaangaande eerder in kaart gebrachte administratieve lasten voor burgers. Het zal namelijk niet vaak voorkomen dat een partner wordt veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan een jaar. Er zal dus niet vaak gebruik gemaakt worden van de uitzondering op de arbeidseis. Door aan te sluiten bij het objectieve criterium van veroordeling is er voor ouders meer zekerheid over of zij aanspraak kunnen maken op de uitzonderingsbepaling. Voor wat betreft de andere maatregelen gaat op dat deze maatregelen binnen de hersteloperatie ondervangen worden.

Uitvoeringskosten Belastingdienst

Voor de in deze nota van wijziging opgenomen voorstellen geldt dat de uitvoeringskosten van de maatregel die ziet op de uitzondering op de arbeidseis in 2021 eenmalig € 130.000 zijn. De structurele handhavingskosten bedragen € 50.000. De uitvoeringskosten ten aanzien van de maatregelen die zien op de kosten van invordering en de herziening beschikking rente bij te late betaling, worden gedekt binnen de hersteloperatie.

II. Onderdeelsgewijs

Onderdeel A

Artikel IIA (artikel 1.6 van de Wet kinderopvang)

Via het voorgestelde tiende en elfde lid van artikel 1.6 van de Wko wordt een uitzondering opgenomen voor de achterblijvende ouder met een partner die in Nederland, een andere lidstaat of Zwitserland woont en welke partner is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan een jaar, dan wel een ouder die in Nederland is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan een jaar en de partner in Nederland, een andere lidstaat of Zwitserland woont en werkt of een traject volgt dat recht geeft op een kinderopvangtoeslag. De veroordeelde ouder of partner wordt uitgezonderd van de arbeidseis van het derde lid van artikel 1.6 Wko. De

uitzondering geldt alleen voor de periode van de detentie. De uitzondering eindigt dan ook als de detentie eindigt. Dit wordt tot uitdrukking gebracht met de zinsnede die begint met de woorden «gedurende de periode».

De gegevens over detentie zijn gevoelige persoonsgegevens. De Belastingdienst/Toeslagen dient hier echter wel over te beschikken om de aanvraag van de ouder te kunnen beoordelen. In het kader van bestaande toeslagregelingen ontvangt de Belastingdienst reeds gegevens over detentie. Deze kunnen ook worden gebruikt voor de vaststelling en handhaving van het onderhavige voorstel. De Belastingdienst/Toeslagen controleert periodiek op de status van de gedetineerde partner of ouder, om te signaleren of die nog gedetineerd is. Dit om (hoge) terugvorderingen te voorkomen als de situatie van het gezin is gewijzigd.

Onderdeel B

Artikel IV, onderdeel La (artikel 49 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Door middel van de voorgestelde uitbreiding van het zesde lid van artikel 49 Awir zullen bij het vaststellen van de hardheidstegemoetkoming de kosten van invordering voor zover betaald of verrekend worden herzien voor zover zij onverschuldigd zijn. Onder kosten van invordering worden de kosten van aanmaning, dwangbevel en overige kosten van invordering verstaan.⁵ Bij het vaststellen van de hardheidstegemoetkoming (her)berekent de Belastingdienst/Toeslagen het onverschuldigde deel aan kosten van invordering in verhouding tot hetgeen zou worden uitbetaald of verrekend bij herziening van een beschikking tot vaststelling of tot terugvordering indien de termijnen waarbinnen herziening mogelijk is niet zouden gelden. Deze berekening geschiedt overeenkomstig de Kostenwet invordering rijksbelasting. Het onverschuldigde deel van de betaalde of verrekende kosten van invordering wordt herzien en vervolgens aan de belanghebbende vergoed als onderdeel van de hardheidstegemoetkoming.

Artikel IV, onderdeel Lb (artikel 49bis van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

De tweede voorgestelde aanpassing van de Awir betreft de mogelijkheid om beschikkingen inzake betaalde of verrekende rente bij te late betaling van een terugvordering in het kader van de hersteloperatie te herzien. Het betreft hier rente als bedoeld in artikel 29 Awir.

Met het voorgestelde artikel 49bis, eerste lid, Awir wordt een wettelijke grondslag gecreëerd op grond waarvan voornoemde beschikking naar evenredigheid wordt herzien indien een samenhangende beschikking tot vaststelling of terugvordering in het kader van de hersteloperatie wordt herzien binnen 5 jaar na afloop van het berekeningsjaar overeenkomstig de wijze zoals beschreven in artikel 49, derde lid, onderdeel a of b, Awir. Zoals in artikel 49, derde lid, onderdeel a en b, Awir staat beschreven betreft dit een 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 aannemelijk is dat het tijdig is betaald of een herziening van de beschikking tot terugvordering onder bijzondere omstandigheden.

Eenzelfde herziening van een beschikking inzake betaalde of verrekende rente bij te late betaling van een terugvordering wordt op grond van het voorgestelde artikel 49bis, tweede lid, Awir mogelijk ingeval de onevenre-

⁵ Artikel 34, tweede lid, Awir.

digheid van de nadelige gevolgen van een samenhangende beschikking tot herziening van een voorschot in het kader van de hersteloperatie wordt weggenomen. In dit geval wordt die onevenredigheid van de nadelige gevolgen weggenomen door middel van het vaststellen van de beschikking tot toekenning van de tegemoetkoming waarbij het recht op kinderopvangtoeslag wordt vastgesteld naar rato van het bedrag aan kosten van kinderopvang waarvan aannemelijk is dat het tijdig is betaald.

Onderdeel C

Artikel VI (inwerkingtreding)

Met het oog op de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst/Toeslagen en de inpassing van de voorgestelde wijzigingen in de bestaande systemen van de Belastingdienst/Toeslagen treedt artikel IIA in werking per 1 januari 2022. De voorgestelde uitzondering op de arbeidseis is daardoor van toepassing op berekeningsjaren die aanvangen op of na 1 januari 2022.

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen