

Vergaderjaar 2021–2022

35 957

Invoering van delegatiegrondslagen ten behoeve van aanvullende regelingen voor het verstrekken van vergoedingen in het kader van de hersteloperatie toeslagen (Wet delegatiebepalingen hersteloperatie toeslagen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld specifieke grondslagen in het leven te roepen op basis waarvan in een amvb drie aanvullende regelingen kunnen worden opgenomen in het kader van de hersteloperatie toeslagen. Het gaat hierbij om regelingen voor kinderen en voor ex-partners die getroffen zijn door de problemen rondom de kinderopvangtoeslag en om een regeling voor gedupeerden van de problemen rondom de uitvoering van de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

2. Doel van de delegatiegrondslagen

Een goedkeurend beleidsbesluit vooruitlopend op wetgeving is een aantrekkelijk vehikel gebleken om herstelregelingen in op te nemen. De totstandkoming van een dergelijk beleidsbesluit kent immers een kortere doorlooptijd dan wetgeving en kan dus snel in werking treden. In diverse debatten met de Tweede Kamer is over diverse beleidsbesluiten reeds gesproken. Bij veelvuldig gebruik van goedkeurende beleidsbesluiten kan de rechtsstatelijkheid en de democratische legitimatie van de herstelregelingen echter onder druk komen te staan. Het kabinet heeft om deze reden in het nader rapport bij het wetsvoorstel Belastingplan 2022 aangegeven dat meer terughoudendheid is geboden bij het gebruik van goedkeurende beleidsbesluiten die vooruitlopen op codificatie.¹ Daarom streeft het kabinet ernaar om de drie aanvullende regelingen zoveel mogelijk op het niveau van wetgeving in formele zin te regelingen. Dit biedt als voordeel dat de herstelregelingen zoveel mogelijk in één wet worden opgenomen, waarbij in de memorie van toelichting een volledig overzicht van de hersteloperatie kan worden geschetst. Dat wil het kabinet doen in het nog in te dienen wetsvoorstel Wet hersteloperatie toeslagen waarin een aantal beleidsbesluiten wordt gecodificeerd en waarin tevens de uitkomsten van

¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 4.

de herijking van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag worden verwerkt. Het opnemen van alle aanvullende regelingen in één wetsvoorstel betekent echter wel dat dit pas in procedure kan worden gebracht alsook de laatste aanvullende regeling is uitgewerkt in het wetsvoorstel. Het kabinet wil de gedupeerden echter zo spoedig mogelijk duidelijkheid bieden en zo spoedig mogelijk starten met de uitvoering. Om te voorkomen dat het wetstraject voor één van de aanvullende regelingen tot vertraging van de uitvoering zou kunnen leiden, is ervoor gekozen om onderhavig wetsvoorstel in te dienen. De in dit wetsvoorstel voorgestelde delegatiegrondslagen creëren de bevoegdheid om een of meerdere van de drie aanvullende regelingen bij amvb vorm te geven. Een amvb kan doorgaans sneller tot stand komen dan een wet in formele zin, maar de voorgestelde juridische grondslag geeft, zoals deze is vormgegeven, wel de waarborgen van een wetgevingstoets van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, een toets door de Afdeling advisering van de Raad van State en een voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal. Voor de route van de amvb zal het kabinet alleen kiezen als dat vanwege de gewenste snelheid nodig is.

3. De drie aanvullende herstelregelingen

De voorgestelde delegatiegrondslagen geven de bevoegdheid om drie specifieke regelingen op te nemen in een amvb.

Ten eerste gaat het om een regeling voor degenen die als aanvrager van de huurtoeslag, de zorgtoeslag of het kindgebonden budget zijn gedupeerd door institutionele vooringenomenheid of een onterechte kwalificatie opzet of grove schuld.

Ten tweede gaat het om een regeling voor kinderen van ouders die als aanvrager van de kinderopvangtoeslag zijn gedupeerd door de hardheid van het stelsel, institutionele vooringenomenheid of een onterechte kwalificatie opzet of grove schuld. In de amvb zullen de groepen kinderen worden aangewezen die voor een vergoeding in aanmerking komen. De regeling kan daarmee ook van toepassing worden verklaard op daarbij aan te wijzen categorieën van personen die niet zijn aan te merken als kind als bedoeld in artikel 4 van de Wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

Ten derde gaat het om een regeling voor ex-partners van ouders die als aanvrager van de kinderopvangtoeslag zijn gedupeerd door de hardheid van het stelsel, institutionele vooringenomenheid of een onterechte kwalificatie opzet of grove schuld.

Dit wetsvoorstel voorziet in grondslagen om bij amvb regels te kunnen stellen op grond waarvan aan de hiervoor bedoelde personen een vergoeding kan worden toegekend. Voor het woord het woord «vergoeding» is gekozen om verwarring met het begrip «tegemoetkoming» in de Awir te voorkomen. In de Awir wordt «tegemoetkoming» namelijk gebruikt voor de toeslag zelf.²

Aan de exacte invulling van de regelingen voor andere toeslagen, kinderen en ex-partners wordt nog gewerkt; hierover vindt nog nadere politieke besluitvorming plaats.³ De exacte uitwerking van de aanvullende maatregelen zal ook afhankelijk zijn van de uitkomsten van de herijking. Mocht een schuldenaanpak deel gaan uitmaken van een of meerdere van de regelingen, dan is het voor de Awir nodig om deze op het niveau van wetgeving in formele zin te regelen.⁴

² Artikel 2, eerste lid, onderdeel h, Awir.

³ De laatste stand van zaken is beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Financiën van 29 oktober 2021 met kenmerk 2021-000218396.

⁴ Artikel 31bis Awir bevat een verbod op kwijtschelding.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel is 1 januari 2022. Dit maakt het mogelijk om genoemde aanvullende herstelregelingen, indien dit wenselijk wordt geacht en uitvoerbaar is, al op relatief korte termijn in een amvb op te nemen en in werking te laten treden.

4. Uitvoeringsgevolgen

De Belastingdienst/Toeslagen heeft dit wetsvoorstel beoordeeld met een uitvoeringstoets⁵. Het voorstel behelst uitsluitend grondslagen op basis waarvan in een amvb aanvullende regelingen kunnen worden opgenomen. Wanneer de betreffende amvb's gereed zijn, moeten deze zelfstandig getoetst worden op uitvoerbaarheid.

II Artikelsgewijs

Artikel 2 (Bevoegdheid tot het treffen van aanvullende herstelregelingen)

De eerste drie leden van het voorgestelde artikel 2 voorzien in delegatiebevoegdheden om de drie in het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschreven herstelregelingen in het kader van de hersteloperatie toeslagen in een amvb op te nemen.

In het eerste lid, onderdeel a, wordt met «institutionele vooringemenheid» bedoeld institutionele vooringemenheid zoals is beschreven in het interim-advies⁶ en het eindadvies⁷ van de Adviescommissie uitvoering toeslagen. In die betekenis wordt het eveneens gebruikt in artikel 49b, eerste lid, Awir. Voor voorbeelden wordt verwezen naar de wetsgeschiedenis van dat artikel.⁸

De redactie van het voorgestelde artikel 2, tweede lid, maakt het mogelijk om een regeling voor kinderen ook van toepassing te laten zijn op bij amvb aangewezen personen die geen kind zijn van een belanghebbende, zoals een kind van de toeslagpartner van belanghebbende. Zodoende kan ook aan die aangewezen personen een vergoeding verstrekt worden, mocht dit wenselijk geacht worden.

In het voorgestelde artikel 2, vierde lid, wordt gedefinieerd wat wordt beschouwd als een kwalificerende herstelregeling. Alleen als de aanvrager van de kinderopvangtoeslag recht heeft op toepassing van een van de kwalificerende herstelregelingen, kan er op grond van een nog uit te werken amvb op grond van het voorgestelde artikel 2, tweede of derde lid, recht ontstaan op herstel voor kinderen, daaraan gelijkgestelde personen of ex-partners van die aanvragers.

Onder kwalificerende herstelregelingen worden de hardheidsregeling, bedoeld in artikel 49 Awir, (onderdeel a van dat vierde lid) de compensatieregeling, bedoeld in artikel 49b Awir, (onderdeel b van dat vierde lid) en de O/GS-tegemoetkomingsregeling, bedoeld in artikel 49c Awir (onderdeel c van dat vierde lid) verstaan. Ook worden hieronder verstaan de (andere) herstelregelingen in het kader van de hardheid van het stelsel van de kinderopvangtoeslag. Het gaat hierbij om het afzien of matigen van de terugvordering (onderdeel d van dat vierde lid), het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag (onderdeel e van dat vierde lid) en het herzien van onherroepelijk vaststaande terugvorderingsbeschikkingen en toekenningsbeschikkingen kinderopvangtoeslag (onderdeel f van dat vierde lid).

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 546.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 608.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 437, nr. 3, p. 13–15 en 2019/20, 35 468, nr. 5.

Sinds 1 januari 2021 is de wettelijke basis voor de regeling voor het afzien of matigen van terugvordering, bedoeld in het vierde lid, onderdeel d, van het voorgestelde artikel 2 artikel 26, tweede lid, tweede zin, Awir. Voordien vormde onderdeel 2.1, eerste deel, van het Verzamelbesluit Toeslagen de basis.⁹

De regeling met betrekking tot het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag (vierde lid, onderdeel e) berust op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 oktober 2019.¹⁰ Sinds 1 januari 2021 bepaalt artikel 1.5, eerste lid, van de Wet kinderopvang voor vanaf die datum toe te kennen kinderopvangtoeslagen dat een belanghebbende aanspraak heeft op een kinderopvangtoeslag in de (daadwerkelijk) betaalde kosten. Hieruit vloeit rechtstreeks voort dat indien hij deze kosten niet volledig heeft betaald, de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag kan vaststellen naar rato van de kosten waarvan hij heeft aangetoond dat hij ze daadwerkelijk heeft betaald.¹¹ De regeling, bedoeld in het voorgestelde artikel 2, vierde lid, onderdeel f, is, voor zover het herziening van onherroepelijk vaststaande toekenningsbeschikkingen kinderopvangtoeslag betreft, gebaseerd op artikel 21a Awir in samenhang met artikel 5a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (UR Awir).¹² Voor zover het gaat om herziening van onherroepelijk vaststaande terugvorderingsbeschikkingen is sinds 1 januari 2021 26, derde lid, Awir en het daarop gebaseerde artikel 5a, tweede lid, UR Awir de wettelijke basis. Voor die datum fungeerde het Verzamelbesluit Toeslagen, onderdeel 2.1, tweede deel, als basis.

In het voorgestelde artikel 2, vijfde lid, wordt de reikwijdte van wat onder kwalificerende herstelregelingen wordt verstaan, beperkt. Op grond van onderdeel a van dat vijfde lid is er geen sprake van een kwalificerende herstelregeling indien de belanghebbende in aanmerking komt voor de O/GS-tegemoetkomingsregeling, bedoeld in artikel 49c Awir of voor het hiervoor bedoelde beleid ten aanzien van het verlagen of op nihil vaststellen van de terugvordering of het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag, waarbij er in het berekeningsjaar waar die herstelregeling betrekking op heeft minder dan € 1.500 aan kinderopvangtoeslag is teruggevorderd of het recht op kinderopvangtoeslag met minder dan € 1.500 is verlaagd. Met deze beperking wordt aangesloten bij de € 1.500-grens die geldt om in aanmerking te komen voor de hardheidsregeling en voor het forfaitaire bedrag van € 30.000.

Op grond van het voorgestelde artikel 2, vijfde lid, onderdeel b, is er geen sprake van een kwalificerende herstelregeling als de belanghebbende in aanmerking komt voor het hiervoor bedoelde beleid ten aanzien van het verlagen of op nihil vaststellen van de terugvordering of het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag ten aanzien van beschikkingen met een oorspronkelijke dagtekening van ná 22 oktober 2019. Vanaf 23 oktober 2019 geldt namelijk de jurisprudentie die een einde maakte aan de hardheid van het stelsel van de kinderopvangtoeslag. Als de belanghebbende tevens recht heeft op toepassing van een herstelregeling over een berekeningsjaar waarbij die herstelregeling over dat berekeningsjaar niet onder de beperking van het vijfde lid valt, is er uiteraard wel sprake van een kwalificerende herstelregeling.

⁹ Stcrt. 2021, 2142

¹⁰ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.

¹¹ Zie Kamerstukken II 202/21, 35 574, nr. 3, p. 21.

¹² Deze grondslag bestaat sinds 1 januari 2011.

Het zesde lid van het voorgestelde artikel 2 bepaalt dat een amvb als bedoeld in het eerste, tweede of derde lid van dit artikel, voordat deze amvb wordt voorgedragen aan de Koning met het oog op aanbieden van het ontwerp aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies, gedurende vier weken wordt voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer. Indien een van beide Kamers of ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de Kamers binnen die termijn de wens te kennen geeft dat het onderwerp van de amvb bij wet geregeld wordt, wordt een zodanig wetsvoorstel zo spoedig mogelijk ingediend.

Artikel 3 (Inwerkingtreding)

Voor de toelichting op de inwerkingtredingbepaling wordt verwezen naar het algemene deel van deze memorie van toelichting.

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen