

.....

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)

NOTA VAN WIJZIGING

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel II wordt een artikel ingevoegd, luidende:

ARTIKEL IIA

In de Wet kinderopvang wordt in **artikel 1.6** onder vernummering van het zevende lid tot achtste lid een lid ingevoegd, luidende:

7. Het derde lid is niet van toepassing op een ouder met een partner voor de periode dat die partner in een penitentiaire inrichting verblijft indien:
- a. de periode in een penitentiaire inrichting langer duurt dan een jaar, en
 - b. de ouder een verzoek heeft ingediend bij de Belastingdienst/Toeslagen om voor die periode het derde lid niet van toepassing te laten zijn.

Aan artikel IV worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:

M. 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.

N. 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, 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.

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 leiden tot schrijnende situaties. Sociaal Werk Nederland heeft in een rapport voor deze problematiek aandacht gevraagd.¹

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

Ook de Nationale ombudsman heeft dit signaleerd.² Een van de situaties die is signaleerd is de situatie waarin één van de partners voor langere tijd in de gevangenis verblijft. De achterblijvende ouder verliest namelijk hierdoor het recht op kinderopvangtoeslag omdat de andere partner geen arbeid verricht en daarom wettelijk wordt verondersteld voor het kind te kunnen zorgen. Voor de achterblijvende partner kan het toeslagpartnerschap in dit geval tot aanzienlijke financiële problemen leiden. De schrijnendheid zit hem niet alleen in de financiële gevolgen voor één of beide partners, maar ook - en vooral - in de gevolgen voor het minderjarige kind. De financiële zorgen van de toeslagpartners kunnen immers een gezonde ontwikkeling van het kind in de weg staan. Daarnaast kunnen deze problemen ertoe leiden dat de achterblijvende ouder feitelijk wordt gedwongen om te stoppen met het verrichten van betaalde arbeid omdat kinderopvang te duur is. Dit belemmert de arbeidsparticipatie van de achterblijvende ouder. Mede gelet op de in de samenleving en de in de Kamer breed gedeelde opvatting dat in het toeslagenstelsel onvoldoende rekening wordt gehouden met de menselijke maat, is het kabinet van oordeel dat deze schrijnende situatie als gevolg van het toeslagpartnerschap dient te worden opgelost. Daartoe stelt het kabinet met deze nota van wijziging een aanvullende wetswijziging voor.

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. Die wet en de daarbij behorende hersteloperatie zien op een uniek traject om ouders en belanghebbenden die getroffen zijn door een onredelijk hard 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 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 voorgestelde aanpassing voor de Wet kinderopvang (Wko) komt erop neer dat voor de ouder wiens partner langere tijd in de gevangenis moet verblijven een uitzondering wordt gemaakt op de eis dat voor de ouder met een partner recht op kinderopvangtoeslag alleen bestaat als ook de partner arbeid verricht. Deze voorgestelde aanpassing sluit aan bij de uitzondering die is voorgesteld voor ouders met partners die de sociaal-medische indicatie hebben dat hij permanent in aanmerking komen voor hulp op grond van de Wet langdurige zorg.³

1.2 Kosten van invordering

Artikel 49 Awir betreft de zogenoemde hardheidsregeling die met de Wet hardheidsaanpassing Awir in werking is getreden. De hardheidsregeling 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

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

³ Deze reeds voorgestelde uitzondering is onderdeel van het op 1 december 2019 in consultatie gebrachte wetsvoorstel Verzamelwet kinderopvang.

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.

verstrekken. 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.

Met deze eerste aanvullende wijziging van het wetsvoorstel wordt voorgesteld de hardheidsregeling aan te passen. Op grond van de huidige vormgeving van de hardheidsregeling wordt over een berekeningsjaar betaalde of verrekenende rente als bedoeld in artikel 29 Awir bij het vaststellen van de hardheidstegemoetkoming naar evenredigheid herzien. In het verlengde hiervan is het kabinet is 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 acht het kabinet dat ook voor betaalde of verrekenende kosten van invordering het mogelijk dient te zijn om deze te kunnen herzien en vervolgens te vergoeden.

1.3 Herziening beschikking rente bij te late betaling

Een wegens een te late betaling van een terugvordering terecht in rekening gebrachte rente wordt in principe niet verminderd. Alleen in uitzonderlijke situaties dat het niet tijdig voldoen van de terugvordering niet aan de belanghebbende kan worden verweten en de invordering van rente als bedoeld in artikel 29 Awir bovendien onredelijk en onbillijk is, kan deze rente worden verminderd en vergoed.

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. Verder is via de hardheidsregeling bij beschikkingen ouder dan 5 jaar reeds geregeld dat over een berekeningsjaar betaalde of verrekenende rente als bedoeld in artikel 29 Awir 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. Mede om dit onderscheid te voorkomen wordt met de nota van wijziging een nieuw wetsartikel voorgesteld om een herziening van rente tot vijf jaar geleden en vervolgens vergoeding van die betaalde of verrekenende rente wegens te late betaling mogelijk te maken.

1.4 Precedentwerking

Het kabinet beoogt met de verschillende wettelijke grondslagen voor de vergoeding van rente en kosten vervolging die met deze nota van wijziging worden voorgesteld mede precedentwerking te voorkomen. 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 als bedoeld in artikel 29 Awir 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 in deze nota van wijziging opgenomen wijziging van het wetsvoorstel heeft **PM** budgettaire gevolgen.

Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven

De in deze nota van wijziging opgenomen wijziging van het wetsvoorstel heeft **PM** effect op de dienaangaande eerder in kaart gebrachte administratieve lasten voor bedrijven.

Uitvoeringskosten Belastingdienst

Voor de in deze nota van wijziging opgenomen voorstellen geldt dat **PM**.

II. Onderdeelsgewijs

Artikel IIA (artikel 1.6 van de Wet kinderopvang)

Via het voorgestelde nieuwe zevende lid van artikel 1.6 van de Wko wordt een uitzondering opgenomen voor de achterblijvende ouder met een partner die langer dan een jaar is gedetineerd. Voor die ouder wordt het mogelijk om via een verzoek aan de Belastingdienst/Toeslagen de gedetineerde partner te laten uitzonderen van de arbeidseis van het huidige derde lid van artikel 1.6 Wko. Naar analogie van de reeds bestaande uitzondering in artikel 2 van het Besluit op de huurtoeslag kan een verzoek worden gedaan om de gedetineerde partner te laten uitzonderen van de arbeidseis, als er sprake is van een detentie van langer dan een jaar. De uitzondering kan alleen worden aangevraagd voor de periode van de detentie. De uitzondering eindigt dan ook als de detentie eindigt. Het verzoek kan worden gedaan tot het moment dat de betreffende tegemoetkoming kinderopvangtoeslag onherroepelijk is geworden.

Met het oog op zowel het doenvermogen van de burger als uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst/Toeslagen zal de verzoekprocedure eenvoudig van opzet zijn. Zo wordt gedacht aan een kort standaardformulier waarbij het volstaat om een kopie van een bewijs van detentie bij te voegen dat door de betreffende instelling is afgegeven. De Belastingdienst/Toeslagen mag dan in beginsel vertrouwen op die informatie en hoeft niet nader zelf onderzoek te doen. Indien achteraf toch sprake is van een onjuistheid, kan de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag alsnog herzien.⁵ Verder is van belang dat de vorm van detentie niet relevant is. Daarmee wordt dus geabstraheerd van bijvoorbeeld situaties waarin een gedetineerde (tijdelijk) om wat voor reden dan ook toch voor de kinderen zou kunnen zorgen. De ouder blijft uiteraard wel verplicht om relevante wijzigingen door te geven, bijvoorbeeld wanneer detentie onverwacht eerder eindigt, waardoor het bewijs van detentie is achterhaald door de actualiteit. Dit is immers van invloed op de aanspraak op kinderopvangtoeslag.

De gegevens over detentie zijn gevoelige persoonsgegevens. De Belastingdienst/Toeslagen dient hier echter wel over te beschikken om het verzoek te kunnen beoordelen. Met het oog op het in de Algemene verordening persoonsgegevens (AVG)⁶ vermelde vereiste van dataminimalisatie wordt naast

⁵ Artikel 21 Awir.

⁶ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

genoemd formulier niet meer gevraagd dan alleen een bewijs van detentie. Om te borgen dat een verzoek spoedig kan worden beoordeeld, waarmee de kwetsbare groepen het meest gebaat zijn, wordt de verzoeker gevraagd om genoemd bewijs zelf te overleggen. Het alternatief waarin geen sprake is van een verzoekprocedure doch de uitzondering op het partnerschap van rechtswege wordt toegepast is overwogen. In dat alternatief zou het nodig zijn om meer dan thans het geval is persoonsgegevens automatisch uit te wisselen. Dat maakt dat dat alternatief mogelijk verder gaat dan strikt noodzakelijk en zich ook minder goed verhoudt tot het in de AVG vermelde proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste. Mede om deze reden is voor een verzoekprocedure gekozen.

Artikel IV, onderdeel M (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.⁷ 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 kosten van invordering wordt na herziening aan de belanghebbende vergoed als onderdeel van de hardheidstegemoetkoming.

Artikel IV, onderdeel N (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 als bedoeld in artikel 29 Awir in het kader van de hersteloperatie te herzien. Met het voorgestelde artikel 49bis, eerste lid, Awir wordt een wettelijke grondslag gecreëerd op grond waarvan een beschikking inzake betaalde of verrekende rente als bedoeld in artikel 29 Awir naar evenredigheid wordt herzien indien een samenhangende beschikking tot vaststelling of terugvordering in het kader van de hersteloperatie wordt herzien. Eenzelfde herziening van een beschikking inzake betaalde of verrekende rente als bedoeld in artikel 29 Awir wordt op grond van het voorgestelde artikel 49bis, tweede lid, Awir mogelijk ingeval de onevenredige nadelige gevolgen van een beschikking tot herziening van een voorschot in het kader van de hersteloperatie wordt weggenomen door middel van het vaststellen van de beschikking tot toekenning van de tegemoetkoming.

De Staatssecretaris van Financiën,

A.C. van Huffelen

⁷ Artikel 34, tweede lid, Awir.