

**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:

A

Na artikel 11 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**ARTIKEL 11A**

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 de 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 vast, 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 gerooien;

b. een uitkering ontvangt als bedoeld in het eerste lid, onder e, c, h of i, en gemeentelijk 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 14 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 verschuldigd 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 onvoldoende van overnagende aard als bedoeld in artikel 49, eerste lid, en die beschikking door de Belastingdienst/Toeslagen wordt herzien om de onvermeidbaarheid van de nadelige gevolgen van die beschikking voor de belastingplichtige weg te nemen overeenkomstig artikel 49, derde lid, onderdeel a of b, wordt een daarmee samenhangende rente als bedoeld in artikel 29 gelyktijdig naar nulvermindering herzien.

D. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing ingeval een beschikking tot herziening van een voorrecht heeft geleid tot onbillijkheden van overwegende aard als bedoeld in artikel 49, eerste lid, en een onredelijkheid van de nadellage gevolgen van die beschikking voor de belanghebbende wordt weggenomen door bij de beschikking tot bevestiging van de tegenwoordigheid het recht op kinderopvangtoeslag vast te stellen naar rato van het bedrag aan kosten van kinderopvang waarvan aanmerkelijk is dat het tijdig is betaald.

C

In artikel VI, onderdeel 5, wordt "artikel IV, onderdelen B en K" vervangen door "artikel IIA en artikel IV, onderdelen B en K" en wordt "treden" 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 afgesproken en in een vorig gelokken dat voor bepaalde groepen partners met een minderjarig kind het toelagenpartnerschap financieel erg nadelig kan uitvallen. Dit kan onwettelijke consequenties met zich brengen. Sociaal Werk Nederland heeft in een rapport voor deze problematiek aandacht gevraagd.<sup>1</sup> Ook de Nationale ombudsman heeft dit gesignaleerd.<sup>2</sup> 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 het recht op een kinderopvangtoeslag omdat op een kind geen arbeid verricht wordt 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 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 uitgewerkt. Om de ongelukkige consequenties weg te nemen, heeft het kabinet in deze nota van wijziging een aanvullende uitsluiting opgenomen. Dit is ook in lijn met de in de samenwerking en de in de Tweede Kamer breed gedeelde opvatting dat in het toelagenstelsel onvoldoende rekening wordt gehouden met de menselijke maat.

Met de Wet handhavingsaanpassing Awir zijn in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) aanpassingen gedaan om meer ruimte te creëren voor een verschuiving van de handharen van het stelsel en verschillende maatregelen ingevoerd om recht te kunnen doen aan getroffen ouders. De Wet handhavingsaanpassing Awir en de daarbij behorende hersteloperatie zien op een traject om ouders en belanghebbenden die getroffen zijn door een onredelijk herstel uitwerking van het toelagenstelsel zoveel mogelijk tegemoet te komen. Bij de uitvoering van deze hersteloperatie komen twee zaken naar voren die verankering in wettelijke behoeven en daarmee mede aanleiding vormen voor deze nota van

<sup>1</sup> Rapport "Toelagenpartners tegen wil en dank: Financiële stress door te strakke regels van de Belastingdienst" van 1 april 2019.

<sup>2</sup> Brief van de Nationale ombudsman aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 februari 2020, kenmerk 201900874.

wijziging. De met deze nota van wijziging op dit punt aanvullend in het wettelijk kader op te nemen wijzigingen van de Avir betreffen twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft een aanpassing van de hardheidsregeling met betrekking tot de herzieningen vergoeding van kosten van invoordering. Het tweede onderdeel ziet op de mogelijkheid om betaald of verrekenende rente wegens te late betaling te herzien en te vergoeden in het kader van de hersteloperatie.

#### 1.1 Uitzondering arbeidsloos

De in deze nota van wijziging opgenomen aanpassing voor de Wet kinderopvang (Wko) komt te wijziging dat voor de oude minimaal partner is verouderd tot een verhoudende streef of maatregel van langer dan een jaar een uitzondering wordt gemaakt op de eis dat de partner arbeidsloos is of anderszins niet in staat is om de kosten van de kinderopvang te betalen. Door aan te sluiten bij het objectieve criterium van veroudering is het voor de achterblijvende partner bij aanvang van de definitie duidelijk of er een beroep op de uitzondering kan worden gedaan. Het risico op terugvordering 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 huutoeslag, waarbij een gedetineerde partner of medebewoner buiten aanmerking wordt gelaten als deze langer dan een jaar gedetineerd is<sup>3</sup>. De voorgestelde uitzondering op de arbeidsloos is niet volledig identiek aan gemeentelijke regelingen voor de huutoeslag. Hiervoor zijn twee hoofdredenen. De Wet kinderopvang (Wko) en de Wet op de huutoeslag (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 arbeidsloos meer aandacht besteed aan het voorkomen van hoge terugvorderingen. Deze voorgestelde uitzondering op de arbeidsloos sluit aan bij de uitzondering die is voorgesteld in het gemeentelijke wettelijk kader. Het wettelijk kader voor de 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 bij veel 24 uur per dag zorg in noodheid nodig of staan 24 uur per dag onder permanent toezicht. Dit maakt dat overvoeren de combinatie van arbeid en zorg lastig is. Aangezien één van de partners zelf voortdurende zorg nodig heeft en daardoor niet in staat is om te werken of voor zijn of haar kinderen te zorgen.

#### 1.2 Kosten van invoordering

De zogenaamde hardheidsregeling die met de Wet hardheidsaanpassing Avir in werking is getreden is een van de wettelijke maatregelen waarop de hersteloperatie is gebaseerd en betreft een regeling die materieel ziet op onherroepelijk vaststaande beschikkingen ten aanzien waarvan herziening niet meer mogelijk is omdat de vijfjaarstermijn is verstreken. Het beoogt een regeling te bieden voor schrijnende gevallen die buiten het nieuwe herzieningen- en invoorderingsbeleid vallen door voor die gevallen een hardheidsregime te komen tot te kunnen kennen.

Op grond van de huidige vormgeving van de hardheidsregeling wordt over een berekeningsjaar betaald of verrekenende rente bij te late betaling bij het vaststellen van de hardheidsregime toekoming naar eenheidheid herzien. In het verlengde hiervan is het kabinet van oordeel dat eenzelfde soort herziening van kosten van invoordering gerechtvaardigd is. De aankleding van deze kosten van invoordering

<sup>3</sup> Deze uitzondering is geregeld in artikel 2 van het Besluit op de huutoeslag.  
<sup>4</sup> Artikel 21a Avir in samenhang met artikel 10a, sub d en subd e, van de Uitvoeringsregeling Algemeen Wet inkomensafhankelijke regelingen (i.a.) dat herziening niet mogelijk is vijf jaar of meer is verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waaraan de toekoming betrekking heeft.

betreffen onbilligheden 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 de kosten van invordering geheel of gedeeltelijk onredelijk, onbillijk en onevenredig geworden. Om deze reden vindt het kabinet dat het ook voor betaalde of verrekenbare 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 in vijf jaar geladen en vervolgens vergoeding van die betaalde of verrekenbare rente voers 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 verrekenbare rente megens te late betaling gerechtvaardigd is. Deze in het verleden betaalde of verrekenbare 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 verrekenbare rente geheel of gedeeltelijk onredelijk, onbillijk en onevenredig geworden. Via de hardheidsregeling bij beschikkingen eerder dan vijf jaar is reeds geregeld dat over een herziening op jaar betaalde of verrekenbare rente bij te late betaling bij het vaststellen van de hardheidsregeling naar evenredigheid wordt herzien. Het kabinet wenst geen onderscheid te maken tussen ouders met beschikkingen tot vijf jaar geladen en ouders met beschikkingen ouder dan vijf jaar.

#### 1.4 Precedentwerking

Het kabinet bezooft met de verschillende met betrekking tot grondslagen voor de vergoeding van rente en kosten van invordering 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 bezas de of verrekenbare rente bij te late betaling naar evenredigheid te herzien en onverschuldigde kosten van invordering te herzien als onderdeel van de hardheidsregeling. Gevoegselde 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 arbeidssers 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 geschat binnen de hersteloperatie.

#### Gevolgen voor burgers en bedrijven

De in deze nota van wijziging opgenomen wijziging van het wetsvoorstel heeft zeer beperkt effect op de dienstverlenende 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

arbeidsloos. 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 arbeidsloos in JAMT eenmalig is 1.000.000 aan de structurele handhavingskosten bedragen is 20.000. De uitvoeringskosten van andere maatregelen die zien op de kosten van invordering of de herstelling beschikking rechte bij te late betaling, worden geteld binnen de hersteloperatie.

### II. Onderdeelsgenij

#### Onderdeel A

##### Artikel 11A (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 welke partner volgt die recht geeft op een kinderopvangtoeslag. De veroordeelde ouder of partner wordt uitzonderd van de arbeidsloos 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 zinnaede 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 toelagenregelingen 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 vader, van de signaleert of de nog gedetineerd is. Dit om (hoge) terugvorderingen te voorkomen als de situatie van het gezin is gewijzigd.

#### Onderdeel B

##### Artikel IV, onderdeel 1a (artikel 49 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

De in lid 1 van de voorgestelde uitbreiding van het eerste lid van artikel 49 Aww zullen bij het vaststellen van de hardheidsregelmaking de kosten van invordering voor zover betaald of verevend worden herzien voor zover zij onverschuldigd zijn. Onder kosten van invordering worden de kosten van aanmerking, dwangbevel en overige kosten van invordering verstaan.<sup>5</sup> Bij het vaststellen van de hardheidsregelmaking (her)beoordelt de Belastingdienst/Toeslagen het onverschuldigde deel aan kosten van invordering in verhouding tot hetgeen zou worden uitbetaald of verevend bij herziening van een

<sup>5</sup> Artikel 34, tweede lid, Aww.

beschikking tot vaststelling of tot terugvordering indien de termijnen waaraan herziening mogelijk is niet worden gediend. Deze herziening geschiedt overeenkomstig de Kostenwet en de in artikel 115b, eerste lid, van de Wet op de Belastingen 2001 bedoelde deel van de betaalde of verrekenende kosten van invordering wordt herzien en vervolgens aan de belanghebbende vergoed als onderdeel van de hardheidsregeling.

Artikel IV, onderdeel 1b (artikel 196b van de Algemene wet inkomensafhankelijkte regelingen)

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

Met het voorgestelde artikel 49bis, eerste lid, Awir wordt een wettelijke grondslag gecreëerd op grond waarvan voorgenoemde beschikking naar evenredigheid wordt herzien indien een samenhangende beschikking tot vaststelling of terugvordering in het kader van de hersteloperatie wordt herzien binnen 3 jaar na afloop van het berekeningsjaar waaraan hetzij de wijzigende herleiden in artikel 49, eerste 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 samenemelijk is dat het tijd is betaald of een herziening van de beschikking tot terugvordering onder bijzondere omstandigheden.

Eenzelfde herziening van een beschikking inzake betaalde of verrekenende rente bij late betaling van een terugvordering wordt op grond van het voorgestelde artikel 49bis, tweede lid, Awir mogelijk ingeval de onevenredigheid van de nadelige gevolgen van een samenhangende beschikking tot herziening van een voorshot in het kader van de hersteloperatie wordt vastgesteld. In dit geval wordt de onevenredigheid van de nadelige gevolgen vastgesteld door middel van het vaststellen van de beschikking tot toelating van de tegemoetkoming waarbij het recht op kinderopvangtoeslag wordt vastgesteld naar rato van het bedrag aan kosten van kinderopvang waarvan samenemelijk is dat het tijd is betaald.

Onderdeel C

Artikel VI (Inwerkingtreding)

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

De Staatssecretaris van Financiën – Toelagen en Deuren.

Alexandra C. van Huffelen