..... **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 II wordt een artikel ingevoegd, luidende:

ARTIKEL IIA

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

7. 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 voor langer dan een jaar een gedetineerde is, als bedoeld in artikel 1, onderdeel e, van de Penitentiaire beginselenwet of een vergelijkbare kwalificatie heeft onder een regeling van een andere lidstaat of Zwitserland van gelijke strekking.

8. Een ouder die langer dan een jaar een gedetineerde is als bedoeld in artikel 1, onderdeel e, van de Penitentiaire beginselenwet of een vergelijkbare kwalificatie heeft onder een regeling van een andere lidstaat of Zwitserland van gelijke strekking, heeft 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:

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] 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 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 omdat deze in mindere mate arbeid en zorg kan combineren. De problemen die deze situatie veroorzaken, uiten zich 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. 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 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 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

[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.

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 of een ander traject volgt dat recht geeft op kinderopvangtoeslag. 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 vijfjaarstermijn[4] 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.

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 verrekende rente als bedoeld in artikel 29 Awir 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 acht het kabinet dat ook voor betaalde of verrekende 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

Met de nota van wijziging wordt een nieuw wetsartikel voorgesteld om een herziening van rente bij te late betaling tot vijf jaar geleden en vervolgens vergoeding van die betaalde of verrekende 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 verrekende rente wegens te late betaling gerechtvaardigd is. Deze in het verleden betaalde of verrekende 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 verrekende rente geheel of gedeeltelijk onredelijk, onbillijk en onevenredig geworden. Via de hardheidsregeling bij beschikkingen ouder dan 5 jaar is reeds geregeld dat over een berekeningsjaar betaalde of verrekende 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.

[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.

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. 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 verrekende 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 maatregel die ziet op de uitzondering op de arbeidseis heeft structureel -1 mln 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 langer dan een jaar in detentie zal zitten en zal een verzoek voor een uitzondering op de arbeidseis niet vaak gedaan worden. 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 200.000 euro zijn. 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

A. 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 een gedetineerd is als bedoeld in artikel 1, onderdeel e, van de Penitentiaire beginselenwet of een vergelijkbare kwalificatie heeft onder een regeling van een andere lidstaat of Zwitserland van gelijke strekking. Die gedetineerde partner wordt uitgezonderd van de arbeidseis van het huidige 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.

B. 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.[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 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

[5] Artikel 34, tweede lid, Awir.