

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2021

35 798

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2021 (Tweede incidentele suppletoire begroting inzake kwijtschelding publieke schulden toeslagenedupeerden en diverse corona gerelateerde maatregelen)

H¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag 17 juni 2021

In deze brief informeer ik u over de stand van zaken ten aanzien van de kwijtschelding van publieke schulden van gedupeerde ouders en hun eventuele partner in het kader van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag op het terrein van de sociale zekerheid en de Wet inburgering. Ik streef ernaar dat de betrokken uitvoeringsorganisaties (het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)) en gemeenten per 1 juli 2021 kunnen beginnen met het kwijtschelden van publieke schulden. Om de kwijtschelding te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat er een wettelijke grondslag wordt gecreëerd. De grondslag zal opgenomen worden in de Verzamelwet hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Het wetsvoorstel zal in september worden ingediend bij de Tweede Kamer. Dit betekent dat de wettelijke grondslag op 1 juli 2021 nog niet gerealiseerd zal zijn. Gezien het belang van spoedige kwijtschelding voor de ouders acht ik het wenselijk dat de betrokken uitvoeringsorganisaties en gemeenten kunnen anticiperen op de grondslag voor kwijtschelding die met dit wetsvoorstel wordt beoogd.

Kwijtschelding van belastingschulden, toeslagschulden en andere publieke schulden

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat het huidige toeslagenstelsel grote nadelen kent en dat veel mensen onevenredig zijn benadeeld door

¹ De letter H heeft alleen betrekking op nummer 35 570 XV

de harde vormgeving van het huidige toeslagenstelsel. Een stelsel dat is gebouwd om burgers financiële steun te bieden, veroorzaakt onzekerheid en onvoorspelbaarheid en heeft ertoe geleid dat burgers in ernstige problemen zijn gebracht. Genoegdoening voor de getroffen ouders heeft daarom de hoogste prioriteit van het kabinet. In de brief van het kabinet van 22 december 2020 is hieraan verdere invulling gegeven.²

Zo heeft het kabinet de compensatieregeling uitgebreid, zodat ouders die door de kinderopvangtoeslagproblematiek zijn geraakt onder een ruimere regeling vallen. Het kabinet betaalt voorts € 30.000 aan ouders die gedupeerd zijn door de «alles-of-niets» uitleg van de kinderopvangtoeslag of de buitensporige fraude-aanpak, vooruitlopend op de verdere afhandeling van hun zaak. Om ervoor te zorgen dat ouders na de herstelbetaling écht een nieuwe start kunnen maken, heeft het kabinet voorts diverse maatregelen aangekondigd, waaronder kwijtschelding van belastingschulden, toeslagschulden en andere publieke schulden.³

Gezien de ambitie om de ouders snel een nieuwe start te geven en daarmee zo goed als mogelijk te helpen, wordt het begrip «publieke schulden» ruim gedefinieerd. Het uitgangspunt is dat bij deze schulden niet gekeken wordt naar een verband tussen het ontstaan van de schuld en de problemen die ouders rond de kinderopvangtoeslag hebben ervaren. Ouders kunnen echt een nieuwe start maken als er een oplossing komt voor al hun schulden. Daarom wil het kabinet dat de toeslagschulden, belastingschulden en overige publieke schulden, die zien op de periode tot en met 31 december 2020, kwijtscholden worden.

De gedupeerde ouder of diens toeslagpartner hoeft voor genoemde schulden niet om kwijtschelding te verzoeken. Men heeft recht op kwijtschelding wanneer de Belastingdienst/ Toeslagen het forfaitaire bedrag van € 30.000 toekent. De Belastingdienst geeft aan UWV, SVB, DUO en gemeenten door wie gedupeerd zijn. Op basis van deze melding kan de publieke schuld vervolgens ambtshalve kwijtscholden worden.

Bestaande wet- en regelgeving biedt onvoldoende ruimte voor generieke kwijtschelding

Het kabinetsbesluit tot kwijtschelding omvat tevens het kwijtschelden van openstaande schulden op grond van wetten die onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW vallen. Het gaat om schulden voortkomend uit werknemersverzekeringen, volksverzekeringen, sociale voorzieningen, en de Wet inburgering. Deze wet- en regelgeving wordt uitgevoerd door UWV, SVB, gemeenten en DUO.

Om tot kwijtschelding over te kunnen gaan is bekeken of de bestaande wet- en regelgeving hiervoor voldoende grondslag bieden. Zo is in artikel 4:94a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een algemene kwijtscheldingsbevoegdheid opgenomen. Dit artikel in de Awb kan echter alleen van toepassing zijn als niet al op grond van een ander wettelijk voorschrift in kwijtschelding is voorzien. Veel materiewetten in de sociale zekerheid kennen specifieke regels voor kwijtschelding, waardoor geen gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid tot kwijtschelding op basis van de Awb. De regels in deze materiewetten houden doorgaans echter geclausuleerde kwijtscheldingsmogelijkheden in. Derhalve zijn de mogelijkheden

² Brief van de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 december 2020, «Herstel Toeslagen» (kenmerk 2020Z25679).

³ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 18 januari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 773.

tot kwijtschelding op grond van de materiewetten onvoldoende om de schulden van gedupeerden en hun toeslagpartner op generieke wijze kwijt te schelden.

Specifieke wetgeving kwijtschelding schulden sociale zekerheidswetten en de Wet inburgering

Omdat de bestaande wet- en regelgeving onvoldoende ruimte biedt om tot kwijtschelding van de schulden van gedupeerden in de kinderopvang-toeslagaffaire over te gaan, is er op het terrein van SZW voor gekozen om vier artikelen op te nemen in de Verzamelwet hersteloperatie toeslagen. Het betreft één artikel per uitvoerder, te weten het UWV, de SVB, het college van burgemeesters en wethouders (Participatiewet, IOAW en IOAZ) en de Minister van SZW (inzake inburgering, gemandateerd aan DUO⁴). Deze artikelen vormen een bijzonder regime voor de kwijtschelding van schulden van gedupeerden in het kader van de kinderopvangtoeslagaffaire, naast de bestaande kaders voor het afwikkelen van schulden in de sociale zekerheid. Het doel van dit wetsvoorstel is dat gedupeerde ouders een zoveel mogelijke schuldenvrije toekomst tegemoet gaan. Daarom worden de publieke schulden kwijtgescholden die onder de reikwijdte van deze wet vallen. In de bijlage bij deze brief worden de kaders nader uiteengezet.

Bij de kwijtschelding binnen de sociale zekerheidswetten en de Wet inburgering wordt aangesloten bij de algemene uitgangspunten voor het kwijtschelden van schulden van ouders die in aanmerking komen voor de herstelregeling kinderopvangtoeslag.⁵ In lijn met die uitgangspunten wordt er bij ernstig misbruik niet kwijtgescholden. Het betreft voor de sociale zekerheid situaties waarin sprake is van schenden van de inlichtingenplicht als gevolg van grove schuld of opzet, zoals neergelegd in het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

Een bijzondere categorie betreft de zakelijke schulden binnen het SZW-domein. Deze schulden kunnen in twee categorieën worden onderverdeeld. Het betreft allereerst schulden in de vorm van leningen aan zelfstandigen. Het gaat dan om starterskredieten WIA/Wajong en de Bbz- en Tozo-leningen voor bedrijfskapitaal. Starterskredieten zullen worden kwijtgescholden. Bij Bbz- en Tozo-leningen voor bedrijfskapitaal zal ik met VNG de mogelijkheden voor kwijtschelding bekijken binnen de staatssteunkaders zoals de de-minimisverordening. Hiervoor geldt dus hetzelfde kader als voor belastingschulden met een zakelijk karakter. Staatssteunregels zijn complex. Ik ben daarom met de gemeenten in gesprek om tot een uitvoerbaar kader te komen. Mogelijk leidt dit ertoe dat eventuele kwijtschelding van Bbz- en Tozo-leningen later zal geschieden dan 1 juli.

De tweede categorie zakelijke schulden binnen het SZW-domein gaat over schulden die betrokkene in de hoedanigheid van werkgever heeft bij UWV of de gemeente. Het gaat dan bijvoorbeeld om een verplichting als eigenrisicodragers WIA/ZW, een te hoog voorschot van de NOW-subsidie of onterecht verkregen loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet. Overigens zullen deze situaties vrijwel niet voorkomen, omdat het moet gaan om een gedupeerde of partner die als natuurlijk persoon als werkgever kwalificeert. Deze schulden komen niet in aanmerking voor kwijtschelding in het kader van dit wetsvoorstel. Het betreft hier vrijwel altijd ondernemingen van grotere omvang, waarbij de werkgever zelf de

⁴ DUO voert in opdracht van de Minister van SZW taken op het gebied van inburgering uit.

⁵ Zesde voorgangsrapportage Kinderopvangtoeslag, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 805, p. 21–22.

keuze heeft gemaakt om eigen risicodragers te zijn. De NOW is een generieke regeling waarbij de subsidie wordt verleend voor behoud van werkgelegenheid. Dit betekent dat generiek is geregeld dat te veel ontvangen NOW moet worden terugbetaald, omdat een werkgever bijvoorbeeld tussentijds personeel heeft ontslagen.

Anticiperen op wetgeving

Op dit moment wordt hard gewerkt om bovenstaande uitwerking van de kwijtschelding van schulden in het wetsvoorstel hersteloperatie toeslagen te vervatten. De wetsbepalingen die zien op kwijtschelding in de sociale zekerheid en inburgering zijn in nauw overleg met UWV, SVB, DUO en VNG uitgewerkt. Het conceptwetsvoorstel is voor een uitvoeringstoets voorgelegd aan de betrokken uitvoeringsorganisaties. Daarnaast is de VNG om een bestuurlijke reactie gevraagd en wordt het uitvoeringspanel gemeenten geconsulteerd. Na afronding van de uitvoeringstoetsen zal het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd. Zoals aangegeven streeft het kabinet ernaar dat het wetsvoorstel in september bij uw Kamer kan worden ingediend.

Gezien het spoedeisend belang dat met kwijtschelding gemoeid is, teneinde voor gedupeerden rust en zekerheid over hun schuldpositie te geven, kan niet gewacht worden tot het wetsvoorstel in werking is getreden. Het streven is dat UWV, SVB, DUO en de colleges van burgemeester en wethouders vanaf 1 juli 2021 beginnen met het kwijtschelden van publieke schulden. Zoals ik eerder heb aangegeven biedt de bestaande wet- en regelgeving geen ruimte voor genoemde uitvoerders en gemeenten om hieraan uitvoering te geven. Daarom heb ik deze uitvoerders en gemeenten verzocht de mogelijkheden te bezien om te anticiperen op de grondslag voor kwijtschelding die met dit wetsvoorstel beoogd wordt. Aan deze grondslag zal, onder voorbehoud van uitvoerbaarheid, dan ook terugwerkende kracht tot 1 juli 2021 worden verleend zodat deze kwijtschelding van een afdoende rechtsgrondslag wordt voorzien.

Ik begrijp dat anticiperen op wetgeving die nog niet aan de Staten-Generaal is voorgelegd een zwaar middel is. In het kader van de kinderopvangaffaire is er echter sprake van een uitzonderlijke situatie. Voor de gedupeerde ouders is het van belang dat er snel wordt gehandeld, waardoor ik het anticiperen op de tot stand te komen wetgeving noodzakelijk acht. Bij deze overweging speelt mee dat het anticiperen in alle gevallen een begunstigend karakter heeft.

Uiteraard moet de overheid dit op een verantwoorde en zorgvuldige manier doen. Tegelijkertijd is de urgentie bij de gedupeerde ouders hoog en willen we snel starten met het kwijtschelden van schulden. Ik ben mij er van bewust dat dit ook de nodige druk met zich meebrengt voor de uitvoerders en gemeenten. En mochten zich er gedurende de uitvoering problemen voordoen dan lossen we die in gezamenlijkheid op. Ik zal nadere afspraken met UWV, SVB, DUO en VNG maken over de wijze van periodieke verantwoordingsinformatie over het verloop van de uitvoering. Op basis van deze verantwoordings- en toezichtsinformatie zal ik verantwoording aan uw Kamer afleggen.

Aangezien het besluit tot anticiperen op wetgeving de Staten-Generaal in de hoedanigheid van medewetgever aangaat en daarmee betrekking heeft op beide Kamers, heb ik een gelijklopende brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd.

Ik hoop u met deze brief voldoende geïnformeerd te hebben over de stand van zaken rond het wetgevingsvoorstel over kwijtschelding van publieke schulden op het terrein van de sociale zekerheidswetten en de Wet inburgering en zakelijke schulden binnen het SZW domein.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Kaders kwijtschelding binnen de sociale zekerheids- en inburgeringswetgeving

- Voor de kwijtschelding van publieke schulden van gedupeerden en hun huidige toeslagpartner voor het terrein van SZW zijn er vier uitvoerders: het UWV, de SVB, het college van burgemeester en wethouders en de Minister van SZW (inburgering).
- De doelgroep voor de kwijtschelding komt overeen met de kwijtschelding van toeslagschulden en belastingschulden zoals neergelegd in het Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag, met dien verstande dat de schulden van de toeslagpartner op 31 december 2020, in lijn met de brief van de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane van 25 mei 2021, eveneens voor kwijtschelding in aanmerking komen.
- De Belastingdienst/Toeslagen meldt aan het UWV, de SVB, het college van burgemeester en wethouders of DUO dat een persoon gedupeerd is, of van deze gedupeerde de toeslagpartner is.
- Voor het UWV, de SVB, het college en DUO moet het een schuld betreffen die verband houdt met de uitvoering van hun wettelijke taken. Hieronder vallen schulden die een directe grondslag hebben in de betreffende wet- en regelgeving, maar ook daarmee verband houdende vorderingen, zoals bijvoorbeeld een onverschuldigde betaling als gevolg van een fout in de uitvoering.
- Het UWV is belast met de uitvoering van de wet WIA, de WAO, de Zw, de WW, de Wajong, de IOW, WAZ, WAZO en de toeslagenwet. Er kunnen ook andere taken aan het UWV worden opgedragen. Het gaat dan om regelingen op grond van de kaderwet SZW-subsidies, zoals bijvoorbeeld de NOW.
- De SVB is onder meer binnen het SZW-terrein belast met de uitvoering van de AOW, de ANW, de AKW, de AIO, de remigratiewet, de Participatiewet, de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers 2014, de Tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW en de Regeling tegemoetkoming werknemers met CSE.
- Het college voert op het terrein van SZW de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ uit. Daarnaast kunnen er in het kader van het overgangsrecht van de Wet inburgering schulden ontstaan jegens het college.
- De uitvoering van de Wet inburgering is door de Minister van SZW opgedragen aan DUO.
- De schulden worden ambtshalve kwijtgescholden. Gedupeerden hoeven dus niet zelf een verzoek te doen. De belastingdienst stelt hiervoor aan UWV, SVB, DUO en gemeenten de juiste informatie beschikbaar over gedupeerden en eventuele toeslagpartners.
- De schuld moet hebben opengestaan op 31 december 2020 of betrekking hebben op de periode tot en met 31 december 2020. Het moment van vaststelling van de schuld is dus niet relevant, maar de periode waarop deze betrekking heeft.
- Bijkomende kosten worden eveneens kwijtgescholden. Schulden kunnen verhoogd zijn met bijvoorbeeld wettelijke rente, incasso- en invorderingskosten.
- Het kan voorkomen dat het op 31 december 2020 openstaande en dus kwijt te schelden bedrag van een schuld, daarna is verminderd door aflossing of verrekening met een lopende uitkering. Het UWV en de SVB betaalt in die gevallen het bedrag waarmee de schuld na 2020 nog is verminderd aan de originele schuldenaar.
- Er geldt een aantal uitzonderingen op de verplichting tot kwijtschelding. Zo is een uitzondering gemaakt voor zakelijke schulden zoals de NOW en de eigenrisicodragers WIA / ZW. Het past niet om (terug)betaling verplichtingen van deze veelal grotere werkgevers kwijt te schelden.

- Ten aanzien van de zakelijke schulden zoals de starterskredieten WIA/Wajong, Bbz-leningsbedrijfskapitaal en Tozo lening bedrijfskapitaal wordt binnen de gegeven wettelijke kaders bezien in hoeverre kwijtschelding kan plaatsvinden, rekening houdend met de individuele situatie van de gedupeerde.
- Er wordt tevens niet kwijtgescholden indien de schulden samenhangen met ernstig misbruik. Daarvan wordt sprake geacht indien de geldschuld is veroorzaakt door grove schuld of opzet. Kwijtschelding van het benadelingsbedrag vindt evenmin plaats als de sociale zekerheidsfraude tot een strafrechtelijke veroordeling heeft geleid.
- Uit de integrale beoordeling door de Belastingdienst/toeslagen kan blijken dat een persoon niet in aanmerking komt voor de compensatie van € 30.000, en dus niet tot de doelgroep van gedupeerden behoort. Tegen het afwijzende besluit kan bezwaar en beroep ingesteld worden. Tijdens deze fase geldt geen opschortende werking, zo volgt uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het kabinet kiest ervoor het kader van de Awb te volgen en dus na afwijzing de inning van publieke schulden te hervatten. Daarbij is een afweging gemaakt tussen het belang van pauzeren in bezwaar en beroep ten opzichte van het bieden van duidelijkheid over de rechtspositie en het niet langer pauzeren dan noodzakelijk.
- Tevens moet voorkomen worden dat mensen met (problematische) schulden puur vanwege de pauzering in bezwaar en beroep gaan, omdat dit een structurele oplossing van de schulden in de weg kan staan. Uiteraard zet het kabinet in op zo kort mogelijke bezwaar- en beroepsprocedures. Als het bezwaar of beroep gegrond wordt bevonden, zullen de schulden worden kwijtgescholden en zullen de aflossingen of verrekeningen tijdens deze procedures worden terugbetaald. Ondanks het ontbreken van opschortende werking tijdens bezwaar en beroep, moet er goed naar de individuele situatie van mensen gekeken worden. Het kabinet zal daarom in overleg met de uitvoering blijven bekijken wat de goede balans is tussen het hervatten van de inning en de situatie van de personen die op basis van de integrale beoordeling niet in aanmerking komen voor de compensatie.
- Mocht een uitvoerder of gemeente van oordeel zijn dat na toepassing van dit wettelijk kader bij een gedupeerde alsnog problematische schulden bestaan, waarmee maken van een nieuwe start in dit individuele geval niet mogelijk blijkt, dan kan een uitvoerder of gemeente van dit wettelijk kader afwijken. Het betreft uitzonderlijke situaties, waarbij steeds op het niveau van een individuele belanghebbende en individueel besluit moet worden overwogen. Het bestuursorgaan kan hierover in overleg treden met het kerndepartement.
- Het UWV, de SVB, het college en DUO zijn voor de uitvoering afhankelijk van de gegevens van de Belastingdienst/Toeslagen. Zonder deze gegevens kan niet tot kwijtschelding worden overgegaan. De Belastingdienst/Toeslagen zal de benodigde gegevens uit eigen beweging verstrekken.
- In het kader van de Participatiewet zijn er schulden die nadere toelichting behoeven. Zo kunnen er geldleningen worden verstrekt in het kader van de algemene en bijzondere bijstand. Voor kwijtschelding is relevant de schuld die openstond op 31 december 2020. Dit bedrag wordt kwijtgescholden.
- Schulden in het kader van de Wet inburgering betreffen boetes en terugbetalingen van een lening. De openstaande schuld wordt kwijtgescholden. Het betreft dan het opgenomen leenbedrag uit de DUO-lening inburgering en openstaande boetes inburgering op 31 december 2020.

- Anders dan bij bovengenoemde wetten en regelingen, worden voor schulden in het kader van inburgering geen nadere uitzonderingen gemaakt.