

Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de Wet kinderopvang met het oog op het verbeteren van het toeslagenstelsel (Wet verbetermaatregelen toeslagen)

VOORSTEL VAN WET

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! Doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is maatregelen te treffen waarmee de toeslagen worden verbeterd door wijzigingen aan te brengen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de Wet kinderopvang;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen wordt als volgt gewijzigd:

A.

Na artikel 3b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3c Vermissing, detentie of vluchtsituatie

1. In afwijking van artikel 3, eerste en tweede lid, wordt op verzoek onder partner van de belanghebbende voor de toepassing van deze wet niet verstaan een persoon:

a. waarvan de belanghebbende aannemelijk maakt dat deze vermist is, gedurende de periode van deze vermissing;

b. jegens wie een bevel tot gevangenneming of gevangenhouding is gegeven of die is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, gedurende de periode dat dit bevel of die straf of maatregel ten uitvoer wordt gelegd voor zover die periode meer dan drie maanden bedraagt.

2. In afwijking van artikel 3, eerste lid, wordt degene die ingevolge artikel 5a, eerste lid, onderdeel a, en derde tot en met zevende lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen als partner van de belanghebbende wordt aangemerkt, voor de toepassing van deze wet niet als

partner aangemerkt indien diegene niet is ingeschreven en niet ingeschreven is geweest als ingezetene in de basisregistratie als bedoeld in artikel 2.1 van de Wet basisregistratie personen gedurende de periode dat de belanghebbende rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8, onderdeel c of d, van de Vreemdelingenwet 2000.

B.

In artikel 15, eerste lid, wordt "tot 1 september" vervangen door "tot en met 31 december".

C.

In artikel 19 wordt, onder vernummering van het derde en vierde lid tot vierde en vijfde lid, een lid ingevoegd,, luidende:

3. In afwijking van het eerste en tweede lid kent de Dienst Toeslagen de tegemoetkoming met betrekking tot het berekeningsjaar toe uiterlijk 30 april van het jaar volgend op het jaar waarin de aanvraag voor de tegemoetkoming is gedaan, indien de aanvraag is gedaan op of na 1 september van het jaar volgend op het berekeningsjaar.

D.

Na artikel 21a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 21b Gevolgen beschikkingen met terugwerkende kracht

1. In bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen groepen van gevallen kan de Dienst Toeslagen in het voordeel van de belanghebbende een beschikking voor zover die beschikking met terugwerkende kracht is genomen buiten beschouwing laten bij:

a. de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming;

b. de bepaling van de hoogte van een voorschot op de tegemoetkoming of het herzien van een voorschot op de tegemoetkoming.

E.

Artikel 40 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "deze wet en de daarop berustende bepalingen" vervangen door "artikel 38, tweede of vierde lid".

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. De bestuurlijke boete kan door de Dienst Toeslagen slechts worden opgelegd indien de Dienst Toeslagen een redelijkerwijs te vergen inspanning heeft verricht om degene die niet heeft voldaan aan een verplichting als bedoeld in artikel 38, tweede of vierde lid, in de gelegenheid te stellen alsnog de gevraagde gegevens en inlichtingen binnen een redelijke termijn te verstrekken en de gegevens of inlichtingen niet zijn verstrekt binnen de daartoe gestelde termijn.

3. Het derde en vierde lid vervallen, onder vernummering van het vijfde lid tot derde lid.

F.

Artikel 41 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt "bedoeld in het tweede lid" vervangen door "bedoeld in het eerste lid".
2. Het vierde lid vervalt, onder vernummering van het vijfde en zesde tot vierde en vijfde lid.

G.

In artikel 42, eerste lid, wordt "de belanghebbende, zijn partner of een medebewoner" vervangen door "de overtreder" en vervalt "artikel 40 of".

Artikel II

In de Wet kinderopvang wordt artikel 1.6 als volgt gewijzigd:

1. Het tiende lid vervalt, onder vernummering van het elfde lid tot tiende lid.
2. In het tiende lid (nieuw) wordt "die is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan drie maanden" vervangen door "jegens wie een bevel tot gevangenneming of gevangenhouding is gegeven, of die is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel" en wordt "die straf of maatregel ten uitvoer wordt gelegd" vervangen door "dit bevel of die straf of maatregel ten uitvoer wordt gelegd voor zover die periode meer dan drie maanden bedraagt".

Artikel III

Onze Minister van Financiën zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel IV

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2026.

Artikel V

Deze wet wordt aangehaald als: Wet verbetermaatregelen toeslagen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

Concept voor internetconsultatie

Memorie van toelichting Wet verbetermaatregelen toeslagen

Inhoudsopgave

I Algemeen	6
1. Inleiding.....	6
2. Opzet algemeen deel.....	7
3. Algemene toelichting maatregelen	8
3.1 Uitzondering op het toeslagpartnerbegrip voor burgers met een vermiste partner, burgers met een partner in detentie en erkende vluchtelingen met een partner die niet samen naar Nederland zijn gekomen.....	8
3.1.1 Aanleiding	8
3.1.2 Voorgestelde maatregel.....	8
3.1.3 Afbakening groepen	10
3.1.4 Inwerkingtreding	12
3.1.5 Disharmonisatie partnerbegrip inkomstenbelasting	13
3.2 Verlengen termijn aanvraag huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget.....	13
3.3 Geen toeslagen met terugwerkende kracht aanpassen als gevolg van besluiten over een aan de toeslag gekoppelde grondslag.....	15
3.4 Afschaffen verzuimboete voor burgers	17
3.4.1 Aanleiding	17
3.4.2 Voorgestelde maatregel.....	17
3.4.3 Relatie met fiscaliteit.....	20
4. Budgettaire aspecten.....	21
5. Uitvoeringsgevolgen	21
6. Doenvermogen	22
7. Gevolgen burgers en bedrijven	24
8. Evaluatie	24
9. Advies en consultatie.....	25
II Artikelsgewijs	26

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Via het toeslagenstelsel wordt jaarlijks ruim € 20 miljard uitgekeerd aan circa 10 miljoen mensen in Nederland. Daarmee vormen toeslagen een belangrijk deel van de financiële ondersteuning die huishoudens ontvangen om hun zorgverzekering, huur, kinderopvang, of de kosten voor kinderen te kunnen betalen. Het toeslagenstelsel brengt in de huidige vorm echter voor een deel van de mensen onzekerheid met zich mee. Het stelsel is complex en de gevolgen van veranderingen, zoals wijzigingen in het inkomen of de levenssituatie van burgers, op het recht op of de hoogte van de toeslagen zijn niet altijd te overzien. Dit kan leiden tot nabetalings maar ook tot terugvorderingen van toeslagen. In sommige gevallen kan dit ervoor zorgen dat mensen in de financiële problemen komen. Schulden en armoede liggen dan op de loer. Weer anderen aarzelen om een toeslag aan te vragen uit onzekerheid of omdat onvoldoende duidelijk is of ze daar recht op hebben. Tegelijkertijd maakt de omvang van de toeslagen het onmogelijk om niet met massale processen te werken die gebaseerd zijn op algemene regels, waardoor een individuele behandeling in speciale situaties een ingewikkelde opgave vormt voor de Dienst Toeslagen.

In het regeerprogramma¹ heeft het kabinet afgesproken stapsgewijs te werken aan verbeteringen in de sociale zekerheid, toeslagen en de inkomstenbelasting. Het kabinet heeft de ambitie om deze kabinetsperiode wetgeving voor te bereiden voor een hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel en op diverse onderdelen van de sociale zekerheid. Een dergelijk grote hervorming kost echter veel tijd. Mensen die te maken hebben met de problematiek van het toeslagenstelsel kunnen hier niet op wachten. Zij hebben problemen in het hier en nu. Daarom stelt het kabinet in dit wetsvoorstel een aantal toeslagbrede verbetermaatregelen voor om op korte termijn knelpunten en schrijnende situaties op te lossen. Deze verbeteringen dragen bij aan een betere begrijpelijkheid van de toeslagen, zorgen ervoor dat de toeslagen beter aansluiten bij de feitelijke situatie waarin burgers verkeren en dringen het aantal terugvorderingen terug, waardoor de zekerheid voor burgers toeneemt. Naast de eerder in het regeerprogramma aangekondigde maatregelen, is in dit wetsvoorstel nog een andere wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) opgenomen. Deze maatregel draagt er eveneens aan bij dat de zekerheid voor burgers toeneemt.

De knelpunten die met dit wetsvoorstel worden opgelost komen voort uit de continue monitoring van signalen vanuit burgers die binnenkomen bij de Dienst Toeslagen, uit gesprekken met stakeholders en signalen die vanuit de praktijk binnenkomen bij de toeslagministeries. Tijdens de uitwerkingsfase van dit wetsvoorstel is er intensief contact geweest met de uitvoering en met stakeholders om ervoor te zorgen dat de maatregelen zo doeltreffend mogelijk zijn vormgegeven.

In dit wetsvoorstel worden de volgende maatregelen voorgesteld:

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 26471, nr. 96.

- **Uitzondering op het partnerbegrip voor burgers met een vermiste partner, erkende vluchtelingen met een partner die niet samen naar Nederland zijn gekomen en burgers met een partner in detentie:**

Er wordt een uitzondering op het partnerbegrip gemaakt voor burgers met een partner die elders verblijft en waarvan op basis van objectieve gegevens niet verwacht kan worden dat deze partner zich bij het gezin voegt of kan bijdragen aan de kosten van het huishouden. Zij krijgen hierdoor hetzelfde recht op toeslagen als alleenstaanden.

- **Verlenging van de aanvraagtermijn van huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget:** Met deze maatregel wordt het mogelijk om deze toeslagen aan te vragen gedurende het gehele jaar volgend op het jaar waarop de toeslag betrekking heeft. Deze termijn is nu gesteld op 1 september van het jaar volgend op het jaar waarop de toeslag betrekking heeft en wordt verlengd tot en met 31 december van dat jaar volgend op het jaar waarop de toeslag betrekking heeft. Dit gaat niet-gebruik van toeslagen tegen en vergroot het potentieel van attenderingsacties vanuit de Dienst Toeslagen.
- **Niet langer met terugwerkende kracht toeslagen aanpassen als gevolg van bepaalde beschikkingen:** Om hoge terugvorderingen en betalingsproblemen te voorkomen wordt het mogelijk gemaakt om toeslagen niet meer terug te vorderen wanneer er met terugwerkende kracht besluiten worden genomen door andere overheidsinstanties die een negatief effect op het recht op of de hoogte van de toeslagen hebben. Hiervoor zijn gevallen voorzien waarin burgers op het moment van het aanvragen van de toeslag en het maken van de kosten waarvoor de toeslag bedoeld is, niet redelijkerwijs konden weten dat eigenlijk geen recht op de toeslag of recht op een lagere toeslag bestond.
- **Afschaffen verzuimboete voor burgers:** Met deze maatregel vervalt de wettelijke bevoegdheid voor de Dienst Toeslagen om verzuimboetes op te leggen bij verzuimen van burgers. Hiermee wordt vastgelegd dat burgers die een fout maken binnen de toeslagen zonder dat sprake is van opzet of grove schuld niet langer kunnen worden beboet. De verzuimboete blijft wel bestaan voor partijen zoals kinderopvangorganisaties.

2. Opzet algemeen deel

De paragrafen in het algemeen deel van deze memorie zijn op maatregel gerangschikt. In paragraaf 3 wordt per maatregel in het onderhavige wetsvoorstel een toelichting gegeven en wordt per maatregel ingegaan op de doelmatigheid en de doeltreffendheid. Doeltreffendheid is de mate waarin de beleidsmaatregel er naar verwachting in zal slagen om het gestelde beleidsdoel te bereiken. Uiteengezet wordt hoe en in welke mate de in te zetten instrumenten naar verwachting bijdragen aan het realiseren van het doel. De doelmatigheid is de mate waarin dat tegen zo laag mogelijke kosten gebeurt en hoe dat in verhouding staat tot de gestelde doelen. Het kan gaan om budgettaire gevolgen, maar ook om maatschappelijke gevolgen of uitvoeringskosten. Het slot van het algemeen deel van deze memorie gaat in een aantal paragrafen achtereenvolgens in op de budgettaire aspecten, de uitvoeringsgevolgen, het doenvermogen, de gevolgen voor burgers en bedrijven, de evaluatie en het resultaat van advies en consultatie.

3. Algemene toelichting maatregelen

3.1 Uitzondering op het toeslagpartnerbegrip voor burgers met een vermiste partner, burgers met een partner in detentie en erkende vluchtelingen met een partner die niet samen naar Nederland zijn gekomen

3.1.1 Aanleiding

Het recht op en de hoogte van toeslagen zijn afhankelijk van de draagkracht (inkomen en vermogen) van de toeslagaanvrager. Bij het bepalen van deze draagkracht wordt naast het toetsingsinkomen en vermogen van de belanghebbende ook dat van de toeslagpartner in aanmerking genomen. Daarnaast betekent het hebben van een toeslagpartner dat een burger geen recht heeft op de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget en dat de arbeidseis voor de kinderopvangtoeslag in principe voor beide partners geldt.

Op het toeslagpartnerbegrip bestaat reeds een aantal uitzonderingen. Zo kunnen burgers onder andere op verzoek vragen om niet langer als toeslagpartner aangemerkt te worden als één van de partners om medische redenen of ouderdom in een verpleeghuis of verzorgingshuis wordt opgenomen,² als een officieel verzoek tot echtscheiding is ingediend³ of als één van de partners in een noodopvanginstelling verblijft als gevolg van (een risico op) huiselijk geweld.⁴

De afgelopen jaren zijn meer situaties bekend geworden waarbij burgers wel als toeslagpartner worden aangemerkt, maar dit toeslagpartnerschap niet strookt met de feitelijke situatie waarin zij zich bevinden.⁵ Het toeslagpartnerbegrip kan tot schrijnende situaties leiden, wanneer de toeslagpartner niet kan bijdragen aan de zorg voor en de kosten van het gezin, maar wel tot het huishouden gerekend wordt. Deze burgers maken in de huidige situatie aanspraak op een veel lager bedrag aan toeslagen dan alleenstaanden die zich feitelijk in dezelfde situatie bevinden. Het kan hierbij gaan om een verschil van enkele duizenden euro's per jaar (kindgebonden budget met alleenstaande ouderkop en de kinderopvangtoeslag). Met name in gevallen waar kinderen in het spel zijn kan dit tot schrijnende situaties leiden. In deze maatregel gaat het specifiek om situaties van burgers met een vermiste partner, burgers met een partner in detentie en asielstatushouders met een partner die niet in Nederland is ingeschreven. In deze situaties verblijft de partner van de toeslagaanvrager noodgedwongen elders, waardoor deze niet kan bijdragen aan (de zorg voor) het gezin. Bovendien is in deze specifieke situaties de kans verwaarloosbaar dat de elders verblijvende partner een inkomen heeft waarmee deze partner financieel kan bijdragen aan het huishouden.

3.1.2 Voorgestelde maatregel

Om toeslaggerechtigden met een partner in deze uitzonderlijke situaties passende (en hogere) inkomensondersteuning te bieden, wordt met de voorgestelde maatregel een nieuwe uitzondering op het partnerbegrip voor de toeslagen gecreëerd. Als gevolg hiervan maken deze burgers aanspraak op de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget, geldt de arbeidseis in de kinderopvangtoeslag alleen voor de toeslagaanvrager en wordt de hoogte van en het recht op

² Artikel 3, zesde lid, Awir.

³ Artikel 5a, vierde lid, AWR.

⁴ Artikel 3a Awir.

⁵ Zie bijvoorbeeld de brief 'Knelpunten bij kinderopvangtoeslag en Ato-kop kindgebonden budget' van 12 april 2021 van de Nationale ombudsman.

toeslagen berekend aan de hand van de draagkracht van enkel de toeslagaanvrager. Deze uitzondering is in principe gericht op gehuwden en geregistreerd partners. Daarnaast worden specifiek in detentie- en vermissingsituaties ook burgers met een toeslagpartner op een andere grond dan het huwelijk of geregistreerd partnerschap meegenomen, zoals partners die samen een kind hebben, samen een woning bezitten, of samengestelde gezinnen.⁶ Dit in verband met het feit dat in hechtenis genomen of vermiste burgers in de praktijk niet altijd direct worden uitgeschreven op het adres.

Met deze maatregel wordt een knelpunt opgelost dat eerder met de Kamer is gedeeld in het kader van de uitwerking van de motie Lodders/Van Weyenberg⁷ Hierin is de regering verzocht *quick fixes* te onderzoeken en daar waar mogelijk door te voeren om schrijnende situaties en terugvorderingen te voorkomen. De destijds voorgestelde oplossing betrof het toekennen van de alleenstaande ouderkop voor het kindgebonden budget in de drie genoemde situaties, waarbij het toeslagpartnerschap voor het overige wel in stand wordt gehouden en het inkomen en vermogen van de afwezige partner wordt meegeteld voor de draagkracht van het huishouden. De huidige maatregel heeft een bredere reikwijdte doordat het gehele toeslagpartnerschap (tijdelijk) doorbroken wordt en de uitzondering daarmee komt te gelden voor alle toeslagen. Dit is voor burgers eenvoudiger te begrijpen, omdat dit voorkomt dat er voor verschillende toeslagen verschillende partnerbegrippen gelden. Verder is het passender om van partners waarvan op basis van zoveel mogelijk objectieve gegevens is vastgesteld dat zij noodgedwongen elders verblijven en daardoor niet fysiek en financieel aan het huishouden kunnen bijdragen, niet alsnog apart een inkomensgegeven uit te vragen of de arbeidseis in de kinderopvangtoeslag te hanteren. Daarnaast kan de toeslag met deze maatregel eerder definitief vastgesteld worden, wat zorgt voor meer zekerheid voor de burger. Anders zouden bijvoorbeeld burgers met een vermiste partner lang moeten wachten voordat de toeslag definitief kan worden vastgesteld, omdat de draagkracht van deze partner pas laat bekend is – als die al bekend wordt. Ten slotte is het in het geheel geen rekening meer houden met de noodgedwongen elders verblijvende partner voor de Dienst Toeslagen beter uitvoerbaar dan het toekennen van de alleenstaande ouderkop met instandhouding van het toeslagpartnerschap ter zake van de overige toeslagen. De alleenstaande ouderkop is namelijk in de systemen gekoppeld aan het partnerschap, waardoor een grotere systeemaanpassing zou moeten plaatsvinden. Ook worden op deze manier minder vragen van burgers verwacht en hoeft geen (complexe) uitvraag van het inkomen voor partners van asielstatushouders te worden gedaan.

Bij het afbakenen van de groepen waarop de voorgestelde maatregel betrekking heeft, is gekozen voor groepen waarbij zoveel mogelijk op basis van objectieve gegevens is vast te stellen dat het vrijwel zeker is dat een eventuele partner niet financieel kan bijdragen aan het huishouden. In een enkel uitzonderlijk geval kan het voorkomen dat een partner die binnen de gemaakte afbakening valt alsnog financieel kan bijdragen aan het huishouden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als iemand in de gevangenis zit, maar ondertussen toch een passief inkomen blijft genieten of beschikt over vermogen. Deze kans wordt echter dusdanig klein geschat, dat het kabinet de

⁶ Zie voor alle gronden waarop burgers toeslagpartner kunnen worden artikel 3 Awir.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 49.

hiervoor genoemde voordelen van het (tijdelijk) doorbreken van het toeslagpartnerschap zwaarder weegt. Daarom wordt voor een oplossing gekozen die beter aansluit bij de beleving van de burger en die beter uitvoerbaar is.

Naar aanleiding van jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep⁸ en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State⁹ geldt dat voor burgers die feitelijk alleenstaand zijn, maar tegelijkertijd toch een toeslagpartner hebben, gemeenten het verlies van de alleenstaande ouderkop van ouders met een uitkering op minimumniveau kunnen compenseren door middel van aanvullende bijstand. Voor de groepen burgers met een vermiste partner, burgers met een partner in detentie en erkende vluchtelingen met een partner die niet samen naar Nederland gereisd zijn geldt dat met de voorgestelde maatregel gemeenten deze ondersteuning niet langer hoeven te bieden, omdat de partners van deze burgers niet langer als toeslagpartner worden aangemerkt. Daardoor draagt deze maatregel er tevens aan bij dat ook voor deze ouders werken lonend wordt, aangezien het partnerschap niet langer een belemmering vormt voor het recht op kinderopvangtoeslag.

Niet alle groepen die in de rechtspraak zijn geïdentificeerd, vallen binnen de reikwijdte van de voorgestelde maatregel. Voor partners die in het buitenland wonen zonder dat sprake is van een vluchtsituatie¹⁰ geldt bijvoorbeeld dat niet enkel op basis van deze omstandigheden kan worden vastgesteld dat de kans verwaarloosbaar is dat deze partners financieel kunnen bijdragen aan de kosten van het huishouden. Deze partners kunnen bijvoorbeeld in sommige gevallen naar Nederland komen of in het buitenland werken en de partner in Nederland financieel ondersteunen. Om te bepalen of de toeslagaanvrager in deze gevallen feitelijk alleenstaand is en aanvullende inkomensondersteuning nodig heeft, is een individuele beoordeling nodig. In de vormgeving van het toeslagpartnerbegrip heeft het kabinet gekozen voor een regeling waarbij – uit oogpunt van een eenduidige uitvoering van toeslagen – op grond van objectiveerbare gegevens door de Dienst Toeslagen kan worden vastgesteld of een belanghebbende een partner heeft.¹¹ De Dienst Toeslagen kan gegeven de massale processen bij toeslagen geen individueel feitenonderzoek verrichten bij het vaststellen van partnerschappen. Daarom is het niet passend om voor deze gevallen een uitzondering op het partnerschap voor de toeslag te maken. De bijstand blijft dus het vangnet voor situaties die niet onder deze maatregel vallen en een individuele beoordeling behoeven om te toetsen of een burger feitelijk alleenstaand is en recht heeft op een aanvulling ter hoogte van de alleenstaande ouderkop.

3.1.3 Afbakening groepen

3.1.3.1 Vermissing

Met betrekking tot vermissingssituaties gaat het om situaties waarin zowel voor de achterblijvende burger als voor overheidsinstanties onbekend is waar de vermiste zich bevindt. In de regel zijn dit

⁸ Zie bijvoorbeeld CRvB 6 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1600 en CRvB 6 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1618.

⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3468 en ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:180.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2619.

¹¹ Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 3, p. 25-26. Zie ook ABRvS 6 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2397, r.o. 12.

uitzonderlijke omstandigheden waarbij ernstige zorgen bestaan over het nog in leven zijn van de vermiste.

De achterblijver dient voor deze uitzondering op aanvraag bij de Dienst Toeslagen aannemelijk te maken dat de partner vermist is. In dit geval is ervoor gekozen om niet aan te sluiten bij een objectief gegeven, waarmee deze uitzondering automatisch zou kunnen gelden. Alternatieve opties, zoals het overleggen van een melding bij de politie of een aanvraag voor afwezigheidsbewind doen geen recht aan de diversiteit en complexiteit van vermissingsituaties. Ook de registratie van een status Vertrokken Onbekend Waarheen in de Basisregistratie personen (BRP) zou onvoldoende recht doen aan de beoogde doelgroep van deze uitzondering, vanwege de foutgevoeligheid van verwerking van deze gegevens in het BRP en het feit dat vermiste burgers nog (geruime tijd) op het adres van de belanghebbende ingeschreven kunnen blijven staan. Verwacht wordt dat deze uitzondering in de praktijk slechts in beperkte mate zich voordoet, waardoor het voor de Dienst Toeslagen doenlijk is om in dit beperkte aantal situaties wel een individuele beoordeling te doen.

3.1.3.2 Detentie

Voor burgers met een toeslagpartner die gedetineerd is, wordt voorgesteld het toeslagpartnerschap op aanvraag te laten verbreken in het geval dat iemand is gedetineerd of in voorlopige hechtenis zit voor in totaal langer dan drie maanden. Deze uitzondering is een uitbreiding van een bestaande uitzondering voor de arbeidseis in de kinderopvangtoeslag waarbij sprake moet zijn van een detentie die drie maanden of langer duurt.¹² De termijn van minimaal drie maanden detentie was verbonden aan het feit dat men na het verlies van werk, nog drie maanden hetzelfde recht op kinderopvangtoeslag behoudt. Met de keuze om eenzelfde termijn van drie maanden te hanteren bij de voorgestelde maatregel is gepoogd een balans te treffen tussen enerzijds het bieden van meer inkomensondersteuning in gevallen waarbij door de duur van de afwezigheid van de partner financiële problemen kunnen ontstaan en anderzijds het vanuit burger- en uitvoeringsperspectief wenselijke streven om te voorkomen dat te veel wijzigingen moeten worden verwerkt in gevallen waar geen problemen optreden. Daarom wordt voorgesteld om de achterblijvende partner enkel de aanvullende inkomensondersteuning voor alleenstaanden te verlenen nadat de partner reeds drie maanden gedetineerd is. De uitzondering wordt verder uitgebreid naar situaties waarin een partner in voorlopige hechtenis verkeert. Ook die periode kan immers lang duren en ervoor zorgen dat de achterblijver feitelijk als alleenstaand of alleenwonend leeft.

In de huidige situatie kan een aanvrager die is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan drie maanden op grond van de Wet kinderopvang aanspraak maken op kinderopvangtoeslag als de toeslagpartner voldoet aan de arbeidseis. Door de voorgestelde wetswijziging in de Awir kan de situatie ontstaan dat er wel aanspraak is op kinderopvangtoeslag als de *toeslagpartner* in voorlopige hechtenis verkeert, maar dat dit niet zo is als dit de *toeslaaganvrager* zelf betreft. Daarom wordt in de Wet kinderopvang de uitzondering op de

¹² Artikel 1.6 van de Wet kinderopvang.

arbeidseis voor de kinderopvangtoeslag in situaties waarin de toeslagaanvrager zelf gedetineerd is uitgebreid naar situaties waarin deze aanvrager in voorlopige hechtenis verkeert.

3.1.3.3 Vluchtsituaties

Voor asielstatushouders met een huwelijkspartner die niet in Nederland is ingeschreven als ingezetene wordt voorgesteld om hen voor toeslagen als alleenstaande aan te merken door het toeslagpartnerschap (tijdelijk) te doorbreken. Burgers die erkend vluchteling zijn, beschikken in veruit de meeste situaties niet over een partner die hen financieel kan ondersteunen als die partner niet samen met de burger naar Nederland is gekomen. Meestal bevindt de partner zich dan eveneens in een vluchtsituatie, waarbij geen sprake is van inkomen of vermogen waarmee het gezin kan worden onderhouden.¹³ Hiermee onderscheidt de situatie van vluchtelingen zich van burgers die op andere gronden een verblijfstitel verkrijgen, zoals arbeidsmigranten.

Er is overwogen om de uitzondering te verbinden aan het doen van een nareisaanvraag. Erkend vluchtelingen kunnen namelijk hun partner laten nareizen zonder dat de partner apart de asielprocedure hoeft te doorlopen. Door de uitzondering te verbinden aan een lopende nareisaanvraag zou geborgd zijn dat de partner ook daadwerkelijk naar Nederland wil komen. Deze nareisprocedure is echter complex en kan lang duren.¹⁴ Met een koppeling tussen de uitzondering en een nareisaanvraag zou niet ondervangen worden dat burgers soms niet in staat zijn om binnen de daarvoor gestelde drie maanden een nareisaanvraag te voltooien. Ook zouden dan onwenselijke situaties ontstaan waarbij burgers de eerste maanden voorafgaand aan indiening van de aanvraag wel, maar daarna niet een toeslagpartner hebben. Daarnaast wordt het onwenselijk geacht om een prikkel te creëren tot het onzorgvuldig, maar snel indienen van een nareisaanvraag als de hoogte van actuele inkomensondersteuning afhankelijk wordt gesteld van het (snel) doen van een dergelijke aanvraag. Tevens zou een dergelijke koppeling veel vragen van het doenvermogen van burgers, en complex handwerk opleveren voor hulpverleners en de Dienst Toeslagen, omdat bewijsstukken voor het doen van een aanvraag handmatig zouden moeten worden overgeleverd.

Op het moment dat de huwelijkspartner van de belanghebbende naar Nederland is gekomen, vervalt deze uitzondering automatisch en worden zij, volgend uit de reguliere systematiek, als toeslagpartners gezien. Met deze voorgestelde maatregel wordt voor deze doelgroep tevens voorkomen dat als gevolg van de komst van de huwelijkspartner naar Nederland er een terugvordering van toeslagen plaatsvindt.

3.1.4 Inwerkingtreding

De voorgestelde maatregel heeft een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026. De voorgestelde maatregel kent geen terugwerkende kracht naar toeslagjaren vóór 2026. De consequenties van het huidige toeslagpartnerbegrip voor groepen in de situaties die in dit wetsvoorstel worden benoemd zijn in het verleden bewust door de wetgever geaccepteerd, zoals

¹³ Dit is onder meer bevestigd in jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, zie bijvoorbeeld ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3468 en ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:180.

¹⁴ Nareisaanvragen worden op dit moment volgens gegevens van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gemiddeld anderhalf jaar na indiening in behandeling genomen. Zie: [Wanneer begint de IND met mijn nareisaanvraag? | IND](#).

ook in de rechtspraak is benoemd.¹⁵ De maatregel betreft dus niet de correctie van een onvoorzien uitwerking van de wet, maar een nieuwe beleidsmatige afweging ten aanzien van de betreffende groepen.

3.1.5 Disharmonisatie partnerbegrip inkomstenbelasting

Ingevolge de Fiscale vereenvoudigingswet 2010 zijn de partnerbegrippen voor de inkomstenbelasting en de toeslagen vrijwel volledig geharmoniseerd.¹⁶ In de afgelopen jaren zijn er meerdere wijzingen doorgevoerd in het Awir-partnerbegrip, waardoor partnerbegrippen voor de inkomstenbelasting en de toeslagen steeds meer uit elkaar zijn gaan lopen.¹⁷ Met de voorgestelde maatregel wordt dit verschil vergroot, hetgeen kan leiden tot een beperkte toename van de complexiteit voor burgers. Ook is het mogelijk dat er door de voorgestelde maatregel vaker sprake is van een mismatch, waarbij twee burgers wel fiscaal partner maar geen toeslagpartner zijn. Waar het niet zijn van toeslagpartners een positief financieel belang kent, kan het niet zijn van fiscaal partners financieel gezien zowel positief als negatief zijn. In een voorkomend geval is het mogelijk om vermogensbestanddelen als fiscaal partners zo te verdelen dat de vermogenstoets door de toeslagaanvrager ontweken kan worden. Zoals onder 3.2.1 benoemd is het echter niet te verwachten dat burgers die onder deze maatregel vallen in de regel veel vermogen hebben. De gevallen waarin in dit wel aan de orde is accepteert het kabinet ook om schrijnende situaties in het toeslagendomein op te lossen. Overigens betreft het alleen situaties van vermissingen en detentie waar de partnerbegrippen uit elkaar lopen; belastingplichtigen met een partner buiten de EU zijn in beginsel nu al geen fiscaal partner van elkaar¹⁸

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De voorgestelde maatregel is naar verwachting doeltreffend en doelmatig. Het doel van het bieden van passende (en hogere) inkomensondersteuning voor de hierboven genoemde groepen kan alleen bereikt worden door een wijziging van de Awir, omdat de werking van de huidige wet in deze gevallen door het toeslagpartnerschap een onwenselijk negatief financieel gevolg voor de toeslagaanvrager heeft. De voorgestelde maatregel kent geen bredere werking dan alleen voor de groepen die hierboven genoemd zijn. De Dienst Toeslagen kan erkende vluchtelingen in de BRP-data onderscheiden. Asielstatushouders met een huwelijkspartner die niet in Nederland is ingeschreven worden na de wetswijziging automatisch niet meer als toeslagpartner gezien. Hierdoor ontvangen alle asielstatushouders met een huwelijkspartner die niet in Nederland is ingeschreven, die al bekend zijn bij de Dienst Toeslagen na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel nadat het tot wet is verheven automatisch een hogere toeslag op basis van hun status als alleenstaande. Achterblijvers van een vermiste partner of een partner in detentie en mensen die door de maatregel voor het eerst aanspraak maken op toeslagen kunnen hiertoe een verzoek indienen bij de Dienst Toeslagen.

3.2 Verlengen termijn aanvraag huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget.

¹⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 3, p. 25.

¹⁷ Als meest recent voorbeeld het vervallen van de leeftijdsgrens in de uitzondering voor eerstegraads- bloed en aanverwanten, Kamerstukken II 2024/25, 36605.

¹⁸ Artikel 1.2, vierde lid, onderdeel b, van de Wet inkomstenbelasting 2001.

Burgers kunnen tot 1 september huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget aanvragen voor het afgelopen jaar, eventueel verlengd met de periode waarvoor zij uitstel hebben gekregen voor het doen van hun aangifte inkomstenbelasting. Met de voorgestelde maatregel wordt deze aanvraagtermijn verlengd naar het einde van het kalenderjaar (31 december) volgend op het berekeningsjaar. Deze maatregel heeft geen effect op de kinderopvangtoeslag, waar al een afwijkende termijn van drie maanden terugwerkende kracht geldt.

Met de voorgestelde verlenging van de aanvraagtermijn wordt beoogd om het niet-gebruik van toeslagen tegen te gaan. Toeslagen zijn als onderdeel van de inkomensondersteunende regelingen in de sociale zekerheid bedoeld om de bestaanszekerheid te verhogen, zodat burgers niet onder het sociaal minimum uitkomen. Als iemand in een bepaalde situatie een aanspraak op toeslagen niet gebruikt en daardoor geld misloopt, heeft dit vaak een negatieve invloed op de bestaanszekerheid. Om de doelen van inkomensondersteunende regelingen te bereiken, is het van belang dat die regelingen daadwerkelijk gebruikt worden door rechthebbenden. Niet-gebruik kan namelijk leiden tot financiële problemen, met mogelijk schulden als gevolg. De afgelopen jaren zijn er bij de Dienst Toeslagen gemiddeld 1.000 à 1.200 aanvragen voor toeslagen over het voorgaande jaar binnengekomen in de maanden september, oktober, november en december. Deze aanvragen zijn ingediend op papier of via fiscaal intermediairs. Indienen via het online Toeslagenportaal is namelijk na 1 september technisch onmogelijk.

Uit onderzoeken¹⁹ blijkt dat er verschillende redenen zijn waarom burgers soms te laat zijn met het aanvragen van toeslagen. Burgers zijn bang om fouten te maken of hebben niet altijd in de gaten dat zij voor een toeslag in aanmerking komen. De belangrijkste reden lijkt te zijn dat burgers pas toeslagen willen aanvragen als zij zeker weten dat ze niet met een terugvordering geconfronteerd kunnen worden. Pas op het moment dat het inkomen over het afgelopen jaar vaststaat, met name nadat zij van de Belastingdienst de definitieve aanslag inkomstenbelasting ontvangen, vragen zij een toeslag aan.

De meeste aanslagen inkomstenbelasting komen binnen in de zomer van het opvolgende jaar. De huidige aanvraagtermijn voor de toeslagen geeft weinig ruimte om daarna nog een aanvraag te doen. Door de vakantieperiode kan het zijn dat burgers er niet aan toe komen om uit te zoeken of zij eventueel in aanmerking komen voor toeslagen en deze ook met terugwerkende kracht aan te vragen. Daarnaast kunnen burgers met een (tijdelijk) laag doenvermogen mogelijk over de termijn heen kijken. De datum van 1 september is namelijk geen datum die gekoppeld is aan andere belangrijke wijzigingen die burgers moeten doorgeven. Voor burgers die nader uitstel voor hun aangifte inkomstenbelasting hebben verkregen dat afloopt ná 1 september, geldt als uiterste aanvraagtermijn voor toeslagen de datum waarop het uitstel voor de aangifte afloopt. Dit biedt burgers onvoldoende tijd om te wachten totdat de aanslag vaststaat om een aanvraag te doen voor toeslagen.

Een verlenging van de aanvraagtermijn heeft als bijkomend voordeel dat het effect van attenderingen door de Dienst Toeslagen wordt vergroot. Momenteel worden burgers geattendeerd dat zij mogelijk nog recht hebben op toeslagen. De periode tussen het attenderen en de uiterste

¹⁹ CPB (2019): Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland en SEO (2022): Evaluatie toeslagenstelsel.

aanvraagtermijn kan echter in de praktijk soms te kort zijn voor de burger om te kunnen handelen. Met de voorgestelde verlenging van de aanvraagtermijn van huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget wordt het niet-gebruik van deze toeslagen nog verder tegengegaan.

Er is gekozen voor een voorgestelde verlenging van de aanvraagtermijn tot en met 31 december van het jaar volgend op het berekeningsjaar. Burgers hebben daardoor vier maanden langer om toeslagen aan te vragen over het voorafgaande jaar. Het eind van het kalenderjaar is bovendien een uiterste deadline voor meerdere (financiële) zaken, zoals het aanvragen van een nieuwe zorgverzekering, waardoor de verwachting is dat burgers hier niet overheen zullen kijken.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De voorgestelde maatregel is naar verwachting doeltreffend en doelmatig. Door de aanvraagtermijn voor de toeslagen te verlengen wordt het niet-gebruik naar verwachting verkleind. Er zullen minder mensen te laat zijn met het aanvragen van toeslagen. Bovendien vergroot de voorgestelde maatregel de effectiviteit van attenderingsacties van de Dienst Toeslagen. De maatregel kent geen bredere werking dan alleen huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget. In de kinderopvangtoeslag blijft een aanvraagtermijn van drie maanden terugwerkende kracht gelden.

3.3 Geen toeslagen met terugwerkende kracht aanpassen als gevolg van besluiten over een aan de toeslag gekoppelde grondslag

Toeslagen vormen een onderdeel van de inkomensondersteuning voor mensen. Het recht op toeslagen is gekoppeld aan bepaalde grondslagen. Een kenmerk van het huidige toeslagenstelsel is het werken met voorschotten. Zodoende ontvangen toeslaggerechtigden alvast een tegemoetkoming voor bepaalde kosten, zonder dat de grondslagen voor de toeslag op dat moment al vaststaan. Hoewel in de voorschotfase wordt getracht een zo accuraat mogelijke schatting te maken van de actuele situatie, kan het zijn dat aan het einde van het jaar toch een terugvordering dan wel nabetaling volgt.

Sommige terugvorderingen kunnen niet voorkomen worden door generieke acties, zoals attenderingsacties vanuit de Dienst Toeslagen. Zo zijn er de afgelopen jaren signalen gekomen vanuit de uitvoering dat het voor kan komen dat overheidsinstanties besluiten nemen waardoor met terugwerkende kracht een grondslag die een voorwaarde vormt voor het recht op een bepaalde toeslag vervalt. Dit knelpunt is voor wat betreft het met terugwerkende kracht intrekken van verblijfstitels al eerder gedeeld in het kader van de uitwerking van de eerder benoemde motie Lodders/Van Weyenberg. In dergelijke situaties dient de Dienst Toeslagen op basis van de huidige wet ook het recht op de betrokken toeslag(en) met terugwerkende kracht in te trekken en kan de burger als gevolg daarvan te maken krijgen met (hoge) terugvorderingen. Deze situaties verschillen van de wijzigingen in het recht op toeslagen die inherent zijn aan het werken met een voorschotsystematiek. Wanneer overheidsinstanties beschikken met terugwerkende kracht, kan dat voor burgers onvoorzienbaar zijn. Dit kan voor burgers grote gevolgen hebben. Op het moment van het ontvangen van de toeslag en het maken van de kosten waarvoor de toeslag is bedoeld, voldeden deze burgers nog wel aan de voorwaarden voor de toeslag. Met name in gevallen waarbij burgers niet op de hoogte hadden kunnen zijn van de op handen zijnde

aanpassing met terugwerkende kracht van de betreffende grondslag, is het niet wenselijk dat grote negatieve gevolgen ontstaan voor de toeslagen van deze burgers. In andere gevallen kan niet redelijkerwijs worden verwacht dat mensen op de hoogte zijn van hun veranderd recht op toeslagen, omdat bijvoorbeeld regels zeer complex zijn. Mensen vertrouwen erop dat de overheid de juiste beslissingen neemt en van hun situatie op de hoogte is. Dit geldt met name als een andere overheidsinstantie al over de benodigde gegevens beschikt.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur bepaalde categorieën van gevallen aan te kunnen wijzen waarbij het met terugwerkende kracht vervallen van een bepaalde grondslag niet leidt tot een voor de burger negatieve aanpassing met terugwerkende kracht van het recht op toeslagen, voor zover dit ziet op het verleden.

Daarvoor wordt onder andere gedacht aan situaties waarin met terugwerkende kracht een verblijfstitel wordt ingetrokken. Bij de toekenning van toeslagen geldt een verblijfstitel als een van de grondslagen. Hierbij is een geldige verblijfstitel een zogenaamd alles-of-niets-criterium. Een vreemdeling verliest de volledige aanspraak op inkomensondersteunende maatregelen over een bepaalde periode als wordt vastgesteld dat deze persoon gedurende deze periode niet rechtmatig in Nederland verbleef, ook al heeft de persoon wel kosten voor levensonderhoud moeten maken waar de toeslagen in voorzien. Daarbij beschikte deze vreemdeling op het moment van de aanvraag en de uitbetaling van het voorschot wel over een verblijfsrecht waarmee aanspraak bestond op een toeslag. Door het doorkoppelingsbeginsel raakt dit bovendien ook de toeslagaanvragers met een partner of - voor de huurtoeslag - (de) medebewoner(s) bij wie de verblijfstitel met terugwerkende kracht wordt aangepast. Deze burgers kunnen eveneens het recht op al hun toeslagen met terugwerkende kracht verliezen als blijkt dat hun partner of medebewoner niet over een geldige verblijfstitel beschikte²⁰. Dit kan leiden tot hoge terugvorderingen over een lange tijd, terwijl in redelijkheid niet verwacht kan worden dat deze burgers hiervan op de hoogte hadden kunnen zijn, hetgeen tot schrijnende situaties kan leiden.

Het is voorstelbaar dat soortgelijke problemen ook (gaan) spelen bij andere groepen, op basis van andere soorten beschikkingen. Daarom wordt voorgesteld om ruimte te laten om de exacte doelgroep nader te bepalen en om voor bepaalde doelgroepen later eveneens te kunnen besluiten om niet met terugwerkende kracht toeslagen aan te passen. De voorgestelde maatregel houdt een delegatiebepaling in op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur groepen kunnen worden aangewezen waarbij beschikkingen die met terugwerkende kracht worden vastgesteld niet leiden tot negatieve gevolgen voor hun toeslagen. Dit biedt bovendien meer flexibiliteit en snelheid dan het in de wet opnemen van de groepen waarvoor dit principe geldt. Het streven is om een algemene maatregel van bestuur waarin de eerste gevallen worden aangewezen evenals het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2026 in werking te laten treden.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het voorstel zal ingegaan worden in de toelichting bij

²⁰ Artikel 9, tweede en derde lid, Awir.

de algemene maatregel van bestuur waarin daadwerkelijke toepassing van de delegatiebepaling wordt uitgewerkt.

3.4 Afschaffen verzuimboete voor burgers

3.4.1 Aanleiding

Voor het draagvlak van het toeslagenstelsel is het belangrijk dat handhaving plaatsvindt zodat wordt geborgd dat toeslaggelden alleen terechtkomen bij de burgers die daar recht op hebben en dat misbruik wordt bestraft.²¹ Hierbij is van groot belang dat handhaving plaatsvindt met oog voor de menselijke maat en de gevolgen voor burgers.

Bij het vormgeven van het handhavingsbeleid zijn in het verleden keuzes gemaakt die verwoestend en onrechtvaardig hebben uitgewerkt. Dit is onder meer vastgesteld door de parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening in het rapport 'Blind voor mens en recht', dat in februari 2024 is verschenen.²² Omdat bij de handhaving de noodzakelijke waarborgen die nodig zijn voor een doelmatig en menselijk handhavingsbeleid ontbraken, heeft de Dienst Toeslagen na de kinderopvangtoeslagaffaire het proces van intensief toezicht stilgezet. Binnen dit proces worden signalen van mogelijk misbruik behandeld en worden besluiten genomen over eventuele sanctionering. De afgelopen jaren is gewerkt aan een herijking van het handhavingsbeleid van de toeslagen, waaronder het intensieftoezichtproces, om te voorkomen dat het handhavingsbeleid in de toekomst opnieuw onrechtvaardig uitwerkt. Dit heeft geleid tot een verbetering van het handhavingsbeleid en een volledig nieuwe inrichting van het intensieve toezicht.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om de Awir beter te laten aansluiten op het nieuwe handhavingsbeleid, door de verzuimboete voor burgers af te schaffen. Zoals eerder in de kabinetsreactie op het rapport 'Blind voor mens en recht'²³ aangekondigd wordt hiermee opvolging gegeven aan de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening. Dit rapport roept op om het onderscheid tussen fouten en fraude te verduidelijken.²⁴ Ook werkt het kabinet met dit wetsvoorstel het in het regeerprogramma opgenomen voornemen om te voorzien in een vergisrecht uit voor de toeslagen.²⁵ Dat betekent dat meer wordt uitgegaan van vertrouwen. De meeste burgers willen het juiste doen, maar dat is niet altijd eenvoudig, gelet op complexe wet- en regelgeving en mogelijk een (tijdelijk) verlaagd doenvermogen. Een fout of vergissing is snel gemaakt. Het kabinet heeft in het hoofdlijnenakkoord dan ook afgesproken dat een enkele fout iemand niet in grote problemen mag brengen.²⁶

3.4.2 Voorgestelde maatregel

Met de voorgestelde maatregel vervalt de wettelijke bevoegdheid voor de Dienst Toeslagen om verzuimboetes op te leggen bij verzuimen van burgers. Burgers die verkeerd of te laat informatie

²¹ Zo blijkt uit halfjaarlijkse omgevingsanalyses, waarbij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid publieksonderzoek doet om te toetsen welke beleidsonderwerpen prioriteit moeten krijgen volgens de maatschappij. Zie bijvoorbeeld [Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW najaar 2023 | Publicatie | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/01/12/opiniepeiling-omgevingsanalyse-szw-najaar-2022) of <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/01/12/opiniepeiling-omgevingsanalyse-szw-najaar-2022>.

²² Kamerstukken II 2023/24, 35867, nr. 6.

²³ Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 35867, nr. 13.

²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 35867, nr. 6, p. 75-76.

²⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36471, nr. 96.

²⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36471, nr. 37.

doorgeven aan de Dienst Toeslagen, zonder dat opzet of grove schuld in het spel is, ervaren daar al voldoende negatieve gevolgen van. Zij moeten dan ook worden geholpen, niet beboet. Tegelijkertijd worden de mogelijkheden om daadwerkelijk misbruik aan te pakken niet verminderd. Dit voorstel is daarmee in lijn met de aanbevelingen die in het kader van de parlementaire enquête fraude en dienstverlening zijn gedaan met betrekking tot een menselijk handhavingsbeleid. De verzuimboete blijft wel bestaan voor andere actoren die onder de Awir een informatieplicht hebben, zoals kindercentra en gastouderbureaus. Voor deze actoren geldt dat zij een verzuimboete kunnen krijgen als zij, ook na een redelijke inspanning vanuit de Dienst Toeslagen om alsnog de benodigde gegevens te verstrekken, niet aan hun informatieplicht voldoen. In deze gevallen kan het wel noodzakelijk zijn om een verzuimboete op te kunnen leggen, om negatieve gevolgen op toeslagaanvragers van het niet tijdig of onvolledig aanleveren van gegevens door actoren zoals kindercentra en gastouderbureaus zoveel mogelijk te voorkomen. Daarbij wordt rekening gehouden met het bedrijfsmatige karakter van deze actoren, waardoor verwacht mag worden dat deze, anders dan burgers, wel hun weg weten te vinden in complexe wet- en regelgeving en daarom hun informatieplichten op grond van de Awir tijdig en correct nakomen.

De Awir kent meerdere verplichtingen om gegevens of inlichtingen te verstrekken, al dan niet uit eigen beweging. Wanneer burgers niet of niet tijdig aan een informatieplicht op grond van de Awir voldoen, heeft de Dienst Toeslagen onder de huidige wettelijke bepalingen de bevoegdheid om een verzuimboete op te leggen. Ook burgers die niet opzettelijk of grof schuldig verzuimen om aan een informatieverzoek te voldoen, kunnen een verzuimboete krijgen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer burgers vergeten een relevante wijziging van hun inkomen of leefsituatie door te geven, zij onverhoopt onvolledig zijn bij het verstrekken van aan hen gevraagde informatie, zij een informatieverzoek vanuit de Dienst Toeslagen over het hoofd zien of verkeerd begrijpen, of dat de door de Dienst Toeslagen gestelde termijn van een informatieverzoek onbedoeld wordt overschreden. Het ontstaan van deze situaties kan het gevolg zijn van een (tijdelijk) verlaagd doenvermogen bij burgers. Een (tijdelijk) verlaagd doenvermogen kan zich onder meer voordoen bij ingrijpende levensgebeurtenissen, zoals een sterfgeval of echtscheiding. Het is voorstelbaar dat het tijdig reageren op een informatieverzoek van de Dienst Toeslagen er dan bij inschiet. Ook kan de complexiteit van wet- en regelgeving een knelpunt zijn voor burgers, waardoor het onduidelijk is welke informatie op welk moment door hen moet worden aangeleverd voor het bepalen van het recht op of de hoogte van een toeslag.²⁷

Het kabinet wil niet dat burgers door een fout, zonder dat sprake is van opzet of grove schuld, in financiële moeilijkheden worden gebracht door de overheid.²⁸ In het regeerprogramma is daarom opgenomen dat sectorspecifiek wordt onderzocht hoe deze grondgedachte van een recht op vergissen kan worden uitgewerkt.²⁹ Het in de Awir laten vervallen van de bevoegdheid van de Dienst Toeslagen om verzuimboetes op te leggen, waarvoor geen opzet of grove schuld is vereist, past bij deze doelstelling. De Dienst Toeslagen is niet voornemens om gebruik te maken van deze

²⁷ Zie het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Weten is nog geen doen', van 24 april 2017. In dit kader passen ook de publiekscampagnes van de Dienst Toeslagen, die erop zijn gericht burgers bekender te maken met de wijzigingen die zij dienen door te geven aan de Dienst Toeslagen zodat zij het juiste voorschot (blijven) ontvangen.

²⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36471, nr. 37.

²⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36471, nr. 96, p. 88-89.

bevoegdheid, en door deze bevoegdheid te laten vervallen, wordt deze praktijk bestendigd. Dit sluit ook aan bij de nadrukkelijke aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening om het onderscheid tussen fouten en fraude te verduidelijken.³⁰

Ook voor gevallen waarin niet eenduidig is vast te stellen of sprake is van een fout of mogelijk toch opzet of grove schuld, wordt het niet nodig geacht om voor burgers verzuimboetes te blijven hanteren. In deze gevallen wordt het huidige dienstverleningskader van de Dienst Toeslagen namelijk voldoende effectief geacht om ervoor te zorgen dat burgers in de regel aan hun informatieplichten voldoen. Het laten vervallen van de boetemogelijkheid bij verzuimen van burgers betekent namelijk niet dat burgers geen prikkel meer hebben om aan de informatieplichten te voldoen. Voor de plicht om bij het doen van een aanvraag de noodzakelijke gegevens te verstrekken³¹ geldt dat burgers zelf gebaat zijn bij het aanleveren van deze informatie. Dit is namelijk essentieel voor het uitbetaald krijgen van een juist voorschot.³² Voor de plicht om relevante wijzigingen door te geven³³ geldt dat burgers die deze wijzigingen te laat doorgeven, op een later moment te maken kunnen krijgen met een terugvordering, die voor burgers ook grote nadelige gevolgen kan hebben – een gegeven dat vanuit het oogpunt van dienstverlening reeds zo veel mogelijk wordt bestreden door de inzet van publiekscampagnes en andere maatregelen in de uitvoering. Het kan voor de burger ook juist voordelig zijn om informatie op tijd door te geven, wanneer dit leidt tot een bijstelling naar boven van het toegekende voorschot. Ook dat biedt vanuit het perspectief van de burger een sterke prikkel om informatie door te geven en daarmee aan de informatieplichten te voldoen.

Naast de prikkels die burgers zelf ervaren om informatie door te geven verzoekt de Dienst Toeslagen in het kader van de uitoefening van zijn wettelijke taak ook om informatie. De Dienst Toeslagen doet een informatieverzoek wanneer onvoldoende informatie beschikbaar is om vast te stellen of er sprake is van een recht op de toeslag, of om vast te stellen op welk bedrag de toeslag vastgesteld dient te worden. Wanneer burgers niet op een informatieverzoek reageren, kan de Dienst Toeslagen de hoogte van de tegemoetkoming of een voorschot ook ambtshalve bepalen.³⁴ In gevallen waarbij een informatieverzoek wordt gedaan omdat twijfels bestaan of de toeslagaanvrager wel recht heeft op de aangevraagde toeslag, kan de Dienst Toeslagen ook zonder dat dit verzoek wordt beantwoord het voorschot of de tegemoetkoming verlagen of terugvorderen, als daartoe gronden bestaan. Ten slotte behoudt de Dienst Toeslagen met dit voorstel de mogelijkheid om een vergrijpboete aan burgers op te leggen. Burgers die opzettelijk of grof schuldig niet voldoen aan hun informatieplicht, begaan een vergrijp waarvoor een vergrijpboete kan worden opgelegd. Via deze weg kan misbruik effectief bestreden worden. Het kabinet acht het daarom onwenselijk om in aanvulling op de wettelijke bevoegdheid om een vergrijpboete op te leggen ook nog te blijven voorzien in een wettelijke bevoegdheid voor het opleggen van verzuimboetes aan burgers.

³⁰ Kamerstukken II 2023/24, 35867, nr. 6, p. 75.

³¹ Artikel 14, eerste lid, Awir jo artikel 4:2, tweede lid, Awb.

³² Zie artikel 16, vierde lid, Awir.

³³ Artikel 17, eerste lid, Awir, nader uitgewerkt in artikel 5 UR Awir. Dit omvat bijvoorbeeld het ontstaan van een partnerschap of een verhoging van het geschatte toetsingsinkomen.

³⁴ Artikel 18, vierde tot en met zesde lid, Awir.

Er is overwogen om de bevoegdheid voor de Dienst Toeslagen om deze boete op te leggen te behouden, maar in de wettelijke bepaling in de Awir te beperken tot uitzonderlijke gevallen. Hiermee zou meer flexibiliteit behouden blijven om alsnog over te gaan tot het opleggen van verzuimboetes aan burgers, maar ook onzekerheid blijven bestaan over het te voeren boetebeleid binnen de toeslagen. Indachtig de kritiek die onder meer de parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening heeft geuit op het bestaan van onduidelijke wetgeving die te veel ruimte laat aan uitvoeringsinstanties om beleid vorm te geven, is besloten om de verzuimboete voor burgers volledig te laten vervallen. Daarbij heeft de Dienst Toeslagen aangegeven in de eerste jaren van het opnieuw opstarten van het intensief toezicht sowieso geen gebruik te willen maken van dit instrument en wordt dit instrument door de Dienst Toeslagen ook niet nodig geacht om de doelstellingen van het handhavingsbeleid te behalen.

3.4.3 Relatie met fiscaliteit

Met de voorgestelde maatregelen ontstaat een verschil tussen het handhavingsbeleid binnen de toeslagen en de fiscaliteit. Binnen de fiscaliteit blijft het namelijk wel mogelijk om verzuimboetes aan burgers op te leggen. Dit verschil is te verklaren door het feit dat verzuimboeten binnen de fiscaliteit een andere achtergrond hebben dan de verzuimboete bij de toeslagen. Zo borgt de aangifteverzuimboete binnen de fiscaliteit bijvoorbeeld dat burgers op tijd aangifte doen. Gezien de massaliteit van het aangifteproces en het belang van het tijdig kunnen heffen en innen van de materieel verschuldigde belasting, is het noodzakelijk dat een sterke prikkel bestaat om op tijd aangifte te doen. Bij het ontbreken van een aangifte stelt de inspecteur de belastingaanslag ambtshalve vast. Het gaat daarbij om een schatting, die vanzelfsprekend op redelijkheid gebaseerd moet zijn. De ambtshalve aanslagregeling legt een onevenredig beslag op de capaciteit van de Belastingdienst, terwijl de belastingschuld nooit geheel juist zal kunnen worden vastgesteld.³⁵ Dit verschilt van de toeslagen, waarbij het niet uit eigen beweging of op verzoek aanleveren van informatie (de omvang van) een recht op toeslagen negatief kan beïnvloeden. In de fiscaliteit gaat het niet om een dergelijk *recht*, maar om een *plicht*, namelijk het tijdig en correct indienen van een aangifte. Dit manifesteert zich ook in de omstandigheid dat belastingen inkomsten voor de overheid zijn, terwijl toeslagen, evenals socialezekerheidsuitkeringen, uitgaven van de overheid vormen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Het doel van de voorgestelde maatregel is enerzijds om aan de burger duidelijker te maken wat deze kan verwachten van het handhavingsbeleid dat geldt binnen de toeslagen en anderzijds om te voorkomen dat er bevoegdheden aan de Dienst Toeslagen zijn toebedeeld waarvan het onwenselijk is dat deze ook worden aangewend. Naar verwachting is deze voorgestelde maatregel daarmee doeltreffend. Het wordt verduidelijkt dat geen boetes meer kunnen worden opgelegd bij verzuimen van burgers. Daarnaast is de voorgestelde maatregel doelmatig, omdat er naar verwachting geen negatieve effecten op andere elementen van het handhavingsbeleid kunnen plaatsvinden.

³⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33403, nr. 3, p. 7.

4. Budgettaire aspecten

De hieronder beschreven budgettaire effecten worden, voor zover zij een budgettaire intensivering betreffen, gefinancierd uit de in het hoofdlijnenakkoord beschikbaar gestelde enveloppe 'groepen in de knel'. De voorgestelde maatregel noodgedwongen elders verblijvende partner wordt voor het gedeelte van het kindgebonden budget gefinancierd uit de intensivering van deze toeslag die tevens is afgesproken in het hoofdlijnenakkoord.

Uitzondering partnerbegrip

Als gevolg van deze voorgestelde maatregel zullen naar verwachting ongeveer 2.000 burgers recht krijgen op de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget, ongeveer 3.000 burgers een hoger recht op zorgtoeslag en ongeveer 900 burgers een nieuw recht op kinderopvangtoeslag. Gegeven de gemiddelde bedragen aan alleenstaande ouderkop (€ 3.000) en kinderopvangtoeslag (€ 10.000) die deze burgers jaarlijks zullen ontvangen, worden de kosten geraamd op in totaal € 15 miljoen structureel.

Verlenging aanvraagtermijn

Doordat er naar verwachting meer gebruik gaat worden gemaakt van toeslagen worden de budgettaire effecten van de voorgestelde maatregel ingeschat op in totaal € 5 miljoen (waarvan € 1,5 miljoen zorgtoeslag, € 1,5 miljoen huurtoeslag en € 2 miljoen kindgebonden budget). Er is in de berekeningen uitgegaan van 1.100 extra aanvragen zorgtoeslag en 450 extra aanvragen huurtoeslag en kindgebonden budget. De zorgtoeslag kent immers een grotere populatie dan de huurtoeslag en het kindgebonden budget. Deze maatregel heeft geen effect op de kinderopvangtoeslag.

Geen terugwerkende kracht als gevolg van besluiten met terugwerkende kracht

Omdat de maatregel in dit voorstel enkel een delegatiegrondslag bevat, heeft deze aanpassing hier geen budgettair effect. Wanneer op grond van deze bepaling een algemene maatregel van bestuur wordt opgesteld, zullen op dat moment ook de exacte budgettaire effecten worden bepaald. In het regeerprogramma is al rekening gehouden met een nadere invulling; hiervoor is structureel € 5 miljoen beschikbaar.

Afschaffen verzuimboete voor burgers

De voorgestelde maatregel bevat, evenals de huidige bepalingen in de Awir, geen verplichtingen aan de Dienst Toeslagen om boetes op te leggen. Omdat het daadwerkelijke handhavingsbeleid en het daaruit resulterende aantal boetes dat wordt opgelegd niet door de wet wordt voorgeschreven, heeft het schrappen van de verzuimboete voor burgers geen budgettaire gevolgen.

5. Uitvoeringsgevolgen

De Dienst Toeslagen heeft een eerste weging uitgevoerd op het onderhavige wetsvoorstel. Wanneer een definitief concept gereed is, volgt een volledige uitvoeringstoets, waarbij de uitvoeringsgevolgen, waaronder kosten en capaciteit nader in kaart worden gebracht.

Uitzondering partnerbegrip

De voorgestelde uitzondering op het partnerbegrip zorgt ervoor dat de complexiteit zal toenemen

voor de uitvoering en burger waarbij de burger het verzoek moet indienen om het partnerschap te beëindigen. Dit zorgt voor een extra belasting op het doenvermogen van de burger. De maatregel is uitvoerbaar door de huidige afbakening van de doelgroepen, het partnerschap voor alle toeslagen wordt verbroken, de burger het zelf moet aanvragen en bewijsstukken moet aanleveren waarbij de Dienst Toeslagen aanvullende contra-gegevens kan gebruiken. Enkel voor, naar verwachting, een zeer kleine populatie vermissingsgevallen is een individuele beoordeling nodig op basis van aannemelijkheid.

Verlenging aanvraagtermijn

De voorgestelde verlenging van de aanvraagtermijn zorgt ervoor dat minder burgers zich bij de Dienst Toeslagen melden met vragen of klachten over het (niet keer kunnen) aanvragen van toeslagen met terugwerkende kracht. Ook komt er in de uitvoering meer tijd om gewenste attenderingsacties voor niet-gebruik uit te voeren. Daarentegen behelst deze maatregel ook een kleine verzwaring, omdat er meer wijzigingen en aanvragen ontstaan over een langere periode. Per saldo heeft deze maatregel een verwaarloosbaar effect op de uitvoering.

Geen terugwerkende kracht als gevolg van besluiten met terugwerkende kracht

N.v.t.

Afschaffen verzuimboete voor burgers

De voorgestelde aanpassing in de boetebepalingen heeft positieve gevolgen voor de uitvoerbaarheid. Door middel van deze voorgestelde aanpassing komt de uitvoeringspraktijk en de wetgeving in formele zin dichter bij elkaar te staan. Dit betekent dat het overheidsoptreden een betere democratische legitimatie kent. Het dichten van de afstand betekent ook een betere toegankelijkheid voor de burger en uitvoeringsprofessional, waarmee de complexiteit vermindert en de handhaafbaarheid verbetert. De uitvoeringspraktijk op boetegebied zoals die op dit moment wordt vormgegeven past onder de wettelijke aanpassingen, waardoor er geen gevolgen zijn voor IV en er ook geen andere operationele aanpassingen nodig zijn.

6. Doenvermogen

Per maatregel is een inschatting gemaakt van de 'doenlijkheid'. Het gaat er dan om in hoeverre een maatregel (direct) kan leiden tot (problematische) belasting van het doenvermogen van de betreffende burgers. Bij het doenvermogen wordt gekeken naar een aantal factoren, zoals of en welke extra acties er van deze groep gevraagd worden ten opzichte van de huidige situatie, in hoeverre deze acties kunnen samenvallen met omstandigheden die het doenvermogen kunnen inperken, zoals financiële stress en life events en of de maatregel zelf voordelig is voor het doenvermogen. Elke maatregel krijgt op basis van een inschatting van het doenvermogen één van de volgende vier oordelen:

- **Oordeel 1:** doenlijkheid niet relevant of onveranderd; wanneer de maatregel ten opzichte van de huidige situatie geen extra acties vergt van mensen of een technische wijziging betreft;
- **Oordeel 2:** kleiner beroep op het doenvermogen van burgers; wanneer de maatregel ertoe leidt dat burgers minder acties hoeven nemen;

- **Oordeel 3**: groter beroep op het doenvermogen van burgers, geen aandachtspunt; wanneer de maatregel ertoe leidt dat burgers meer acties moeten nemen, maar zij deze naar verwachting correct zullen uitvoeren;
- **Oordeel 4**: groter beroep op het doenvermogen van burgers, wel aandachtspunt; wanneer de maatregel ertoe leidt dat burgers meer acties moeten nemen, en zij deze naar verwachting niet (altijd) goed kunnen/zullen uitvoeren.

Tabel 1: *doenvermogen per maatregel*

Maatregel	Oordeel
Uitzondering partnerbegrip	<ul style="list-style-type: none"> - Vermissing: Oordeel 3 - Vluchtsituaties: Oordeel 2 - Detentie: Oordeel 3
Verlenging aanvraagtermijn	Oordeel 2
Geen terugwerkende kracht bij besluit ander overheidsorgaan	N.v.t.
Aanpassing boetebeoordelingen	Oordeel 2

Hierna wordt per voorgestelde maatregel een toelichting gegeven op de doenvermogenaspecten.

Uitzondering partnerbegrip

Voor alle drie de categorieën geldt dat de voorgestelde maatregel leidt tot minder financiële stress, hetgeen voordelig is voor het doenvermogen. Burgers zullen in situaties van vermissing en detentie echter zelf een verzoek moeten doen bij de Dienst Toeslagen om het partnerschap te doorbreken en moeten dit verzoek onderbouwen. Dit is voor burgers een complexe handeling en kan veel vragen van het doenvermogen, zeker omdat zij zich in moeilijke omstandigheden bevinden. Hierbij kunnen burgers worden ondersteund door hulpverleners die hen nu al begeleiden bij dergelijke situaties. Zo kan voorkomen worden dat burgers geen gebruikmaken van de nieuwe uitzonderingen. Om deze reden krijgen die twee categorieën oordeel 3. Bij vluchtsituaties kan door de Dienst Toeslagen gebruik worden gemaakt van objectieve registraties waardoor automatisch kan worden bepaald of burgers voor de uitzondering op het partnerbegrip in aanmerking komen, waardoor voor die categorie oordeel 2 is gegeven. Burgers hoeven in deze gevallen zelf geen actie te ondernemen. Ook een eventuele beëindiging van de uitzondering gaat automatisch. In alle gevallen zal de Dienst Toeslagen duidelijk communiceren over de mogelijkheid van deze uitzonderingen en inzetten op de vindbaarheid ervan.

Verlenging aanvraagtermijn

De voorgestelde maatregel is voordelig voor het doenvermogen van de burger. Burgers die om bijvoorbeeld een life event of vanwege de complexiteit van het stelsel langer nodig hebben om een aanvraag voor toeslagen te doen, hebben door deze maatregel vier maanden langer de tijd. Ook doordat het potentieel van attenderingsacties door de Dienst Toeslagen toeneemt, wordt het niet-gebruik teruggedrongen. Hierdoor kunnen burgers in een betere financiële positie terechtkomen hetgeen zorgt voor minder (financiële) stress.

Geen terugwerkende kracht als gevolg van besluiten met terugwerkende kracht

Het betreft hier een voorgestelde delegatiebepaling. Het doenvermogen wordt beoordeeld bij de uitwerking van de bepaling in een algemene maatregel van bestuur.

Afschaffen verzuimboete voor burgers

Met de voorgestelde afschaffing van de verzuimboete voor burgers in het toeslagendomein wordt voorkomen dat burgers die (tijdelijk) over te weinig doenvermogen beschikken om tijdig en volledig te reageren op een informatieverzoek door de Dienst Toeslagen te maken krijgen met financiële sancties. Zo wordt beter rekening gehouden met de omstandigheden waarin burgers over een verminderd of laag doenvermogen beschikken. Dit leidt tot minder financiële stress onder deze burgers.

7. Gevolgen burgers en bedrijven

Het zestal aanpassingen dat opgenomen is in dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). **PM: uitkomst toetsing.** Hieronder wordt kort per voorgestelde maatregel toegelicht wat de inschatting is voor de regeldruk.

De gevolgen op de regeldruk van de voorgestelde uitzondering op het partnerbegrip zijn niet noemenswaardig. In veel gevallen kan de Dienst Toeslagen de hogere toeslag automatisch toekennen. Het betreft naar verwachting mogelijk iets meer dan 100 uitzonderingen per jaar die handmatig aangevraagd moeten worden. In individuele gevallen zijn die handelingen complex om aanspraak te maken op de uitzondering. De regeldrukkosten hiervan zijn echter beperkt omdat deze burgers reeds ondersteund worden door hulpverleners en geholpen worden door de uitvoeringsbeambte.

De voorgestelde verlenging van de aanvraagtermijn van huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget leidt tot een niet noemenswaardige toename in de regeldrukkosten. Omdat naar verwachting circa 1.200 burgers extra een aanvraag kunnen doen zal voor hen de regeldruk toenemen. Het doorlopen van een aanvraag voor een toeslag brengt regeldruk met zich mee. Gegeven het feit dat de burger kiest om de toeslag aan te vragen zal de regeldrukkost minder zijn dan het te verkrijgen bedrag aan toeslagen. De administratieve lasten voor het doen van een aanvraag voor toeslagen zijn doorgaans beperkt.

De overige voorgestelde maatregelen leiden niet tot extra handelingen door burgers waardoor geen wijziging in de regeldruk te verwachten is.

8. Evaluatie

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen vallen onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. De voorgestelde aanpassingen zullen vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd via de reguliere evaluatie van de Awir. De volgende evaluatie van de Awir zal naar verwachting plaatsvinden in 2031.

9. Advies en consultatie

Voor de voorgestelde maatregel van de uitzondering op het toeslagpartnerschap voor vermissings-, detentie- en vluchtsituaties is in de voorbereidingsfase van het wetsvoorstel in verschillende sessies gesproken met onder andere sociaal advocaten, sociaal raadsliden, relevante overheidsorganisaties en stakeholders binnen het betreffende domein. Het doel van die gesprekken was om input vanuit de praktijk op te halen om te zorgen dat de maatregel de beoogde doelgroep zo goed mogelijk omvat en om tot een goede en uitvoerbare afbakening van de groepen te komen.

PM Internetconsultatie

PM adviesaanvragen

Concept voor internetconsultatie

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1, onderdeel A (artikel 3c van de Algemene Wet inkomensafhankelijke regelingen)

Op grond van artikel 3, eerste lid, Awir is de toeslagpartner van een belanghebbende degene die ingevolge artikel 5a, eerste lid en derde tot en met zevende lid, AWR als partner wordt aangemerkt. Van tafel en bed gescheiden partners en partners die een verzoek tot echtscheiding hebben ingediend, worden als zij niet langer samenwonen niet als partners aangemerkt. Artikel 3, tweede lid, Awir geeft een aanvulling van situaties waarin twee samenwonende personen – niet zijnde huwelijks- of geregistreerd partners – eveneens als toeslagpartner kwalificeren.

Het voorgestelde artikel 3c, eerste lid, onderdeel a, Awir regelt dat in afwijking van artikel 3, eerste en tweede lid, Awir in het geval van vermissing van een partner voor de toepassing van de Awir geen sprake is van een toeslagpartner. Het gaat hier om uitzonderlijke situaties waarbij ernstige zorgen bestaan over het nog in leven zijn van de vermiste. In deze situaties is zowel voor de achterblijvende belanghebbende als voor overheidsinstanties onbekend waar de vermiste zich bevindt. In dergelijke situaties is veelal sprake van multiproblematiek en beschikken achterblijvende belanghebbenden niet over een eenduidig bewijsstuk waaruit de vermissing blijkt. Daarom wordt de mogelijkheid geboden aan belanghebbenden om richting de Dienst Toeslagen aannemelijk te maken dat sprake is van een vermiste toeslagpartner. De formulering van 'aannemelijk maken' laat ruimte voor twijfel over de feiten en omstandigheden, omdat de achterblijvende belanghebbende zolang de partner nog niet gevonden is uiteraard niet kan bewijzen dat iemand vermist is. Als voorbeelden voor het aannemelijk maken van de vermissing kan worden gedacht aan een politierapport of een online vermissingsbericht. In het geval dat de vermiste persoon terugkeert, zal de belanghebbende dit weer door moeten geven aan de Dienst Toeslagen. Deze situatie van onverwachte terugkeer zal naar verwachting slechts in zeer uitzonderlijke gevallen voorkomen.

Het voorgestelde artikel 3c, eerste lid, onderdeel b, Awir, regelt dat in afwijking van artikel 3, eerste en tweede lid, Awir in het geval van detentie geen sprake is van toeslagpartnerschap. Het gaat hier om gevallen waarbij de tenuitvoerlegging van een bevel tot gevangenneming of gevangenhouding of een opgelegde vrijheidsbenemende straf of maatregel in totaal langer dan drie maanden duurt. Het toeslagpartnerschap blijft in de eerste drie maanden van kracht, maar vervalt voor de periode dat de partner langer dan drie maanden in detentie of hechtenis verblijft. De achterblijvende partner dient een verzoek te doen voor deze uitzondering aan de hand van gegevens waaruit blijkt dat de partner zich in detentie bevindt. Dat zal bij een veroordeling in de praktijk de detentieverklaring zijn, waarop de begin- en einddatum van de detentie staat vermeld. Voor de minder vaak voorkomende gevallen waarin sprake is van langdurige voorlopige hechtenis moet de belanghebbende aan de Dienst Toeslagen aannemelijk maken dat hiervan sprake is. De uitzondering eindigt als de detentie eindigt of als de voorlopige hechtenis die niet wordt gevolgd door een veroordeling eindigt. Dit wordt tot uitdrukking gebracht met de zinsnede 'gedurende de periode dat dit bevel of die straf of maatregel ten uitvoer wordt gelegd'.

In bepaalde situaties kan er sprake zijn van een detentiesituatie zonder dat daar een detentieverklaring voor kan worden aangevraagd. Dit kan bijvoorbeeld spelen in situaties van een

partner die zich in het buitenland in de gevangenis of in een strafkamp bevindt, al dan niet voorafgaand aan een officiële berechting. In een dergelijk geval kan de belanghebbende een verzoek doen bij de Dienst Toeslagen om de uitzondering toe te passen, waarbij de belanghebbende aannemelijk dient te maken dat sprake is een detentiesituatie en dient de belanghebbende de vrijlating ook weer zelf door te geven. In de uitvoering zal worden getracht zoveel mogelijk te voorkomen dat belanghebbenden te maken krijgen met terugvorderingen als zij de vrijlating niet op tijd doorgeven aan de Dienst Toeslagen.

De voorgestelde maatregel ondervangt naast gevangenisituaties ook situaties van voorlopige hechtenis, omdat de feitelijke gevolgen voor de achterblijvende partner bij voorlopige hechtenis identiek zijn aan die van veroordeelde partners. Gedurende een periode in detentie of bewaring kan in principe niet worden gewerkt, waardoor de achterblijvende toeslagpartner in de situatie van feitelijk alleenstaande verkeert. Dit is anders wanneer de verdachte of gedetineerde onder elektronisch toezicht staat. In dit geval is geen sprake van een vrijheidsbenemende straf zoals bij het uitzitten van een gevangenisstraf of voorarrest en wordt de partner in principe niet beperkt in zijn mogelijkheid om ofwel te werken dan wel voor het gezin te zorgen. Deze situatie valt dan ook niet onder de uitzondering.

Het voorgestelde artikel 3c, tweede lid, Awir, regelt dat het toeslagpartnerschap wordt verbroken voor partners op grond van artikel 3, eerste lid, Awir in de situatie dat de belanghebbende in het bezit is van een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd op grond van artikel 8, onderdeel c of d, van de Vreemdelingenwet 2000 en de partner niet is ingeschreven als ingezetene in de BRP. Zodra de partner van een asielstatushouder is nagereisd, schrijft deze zich in de BRP in als ingezetene. Op dat moment eindigt de uitzondering op het toeslagpartnerschap automatisch. Als de partner niet nareist, bijvoorbeeld omdat de Immigratie- en Naturalisatiedienst het nareisverzoek afwijst als niet aannemelijk is gemaakt dat sprake is van een huwelijk of omdat nareizen feitelijk onmogelijk is, blijft de vooruit gereisde partner in de situatie van een feitelijk alleenstaande verkeren. Daarom blijft in deze situaties de uitzondering op het toeslagpartnerschap van kracht. De uitzondering stopt eveneens indien de belanghebbende Nederlander wordt door naturalisatie; in dat geval is geen sprake meer van een verblijf op grond van een verblijfsvergunning asiel (artikel 8, onderdeel c of d, van de Vreemdelingenwet 2000).

De situatie van erkend vluchtelingen verschilt van andere vormen van gezinshereniging, waarbij niet kan worden aangenomen dat de elders verblijvende partner niet (financieel) kan bijdragen aan het huishouden. In deze gevallen is een individuele beoordeling nodig. Gemeenten kunnen die uitvoeren bij besluitvorming op een aanvraag voor aanvullende bijstand, overeenkomstig de huidige praktijk. Dit geldt ook in gevallen waarbij de partner eerst is nagereisd, maar vervolgens weer vertrekt. In dit geval is de uitzondering evenmin van toepassing, wat tot uitdrukking is gebracht in de voorwaarde dat de partner niet ingeschreven is geweest in de BRP.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit voorstel is 1 januari 2026. Dat betekent dat belanghebbenden vanaf het toeslagjaar 2026 een uitzondering op het toeslagpartnerschap kunnen aanvragen. Dit geldt ook voor situaties waarbij de partner al voorafgaand aan 1 januari 2026 noodgedwongen elders verbleef. In die gevallen blijft het partnerschap voor jaren voorafgaand aan

2026 wel bestaan en kan pas voor de periode vanaf 1 januari 2026 gebruik worden gemaakt van de uitzondering.

Artikel I, onderdeel B (artikel 15 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Op grond van het huidige artikel 15, eerste lid, Awir kan tot 1 september van het jaar volgend op het berekeningsjaar een aanvraag worden gedaan voor een tegemoetkoming op basis van een inkomensafhankelijke regeling over het berekeningsjaar. Met de voorgestelde wijziging wordt deze aanvraagtermijn langer gemaakt, namelijk tot en met 31 december van het jaar volgend op het berekeningsjaar. Verder wordt er geen inhoudelijke wijziging beoogd. De aanvraagtermijn kan nog steeds worden verlengd indien de belanghebbende of diens partner uitstel is verleend voor het doen van aangifte inkomstenbelasting over het berekeningsjaar. In dat geval wordt de aanvraagtermijn verlengd vanaf 31 december van het jaar volgend op het berekeningsjaar met de periode waarvoor uitstel van aangifte is verleend. Ditzelfde geldt wanneer een medebewoner uitstel van aangifte is verleend en zijn draagkracht voor de betreffende tegemoetkoming relevant is. Indien zowel de belanghebbende als diens partner of medebewoner uitstel voor het doen van aangifte heeft verkregen, geldt de langste termijn.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit voorstel is 1 januari 2026. Aangezien op dat moment de huidige aanvraagtermijn voor berekeningsjaar 2025 van 1 september 2026 nog niet verstreken is, geldt de wijziging ook voor berekeningsjaar 2025. Dat betekent concreet dat 31 december 2026 de uiterste aanvraagtermijn is om toeslagen over het berekeningsjaar 2025 aan te vragen. Voor het berekeningsjaar 2024 blijft de termijn van 1 september 2025 gelden.

Artikel I, onderdeel C (artikel 19 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Op basis van artikel 19, eerste lid, Awir geldt dat de tegemoetkoming uiterlijk zes maanden na het opleggen van de aanslag inkomstenbelasting wordt toegekend. Nu met de voorgestelde verlenging van de aanvraagtermijn het mogelijk kan zijn dat een belanghebbende bijvoorbeeld vijf maanden na het ontvangen van een definitieve aanslag inkomstenbelasting pas toeslagen aanvraagt, kan die termijn te kort zijn voor de Dienst Toeslagen om een beslissing te nemen. Dit geldt ook voor de situatie dat er sprake is van een Ninbi-beschikking (niet in Nederland belastbaar inkomen) die pas na de aanslag inkomstenbelasting wordt vastgesteld. Daarvoor bedraagt de termijn nog acht weken extra. Eenzelfde probleem geldt voor de termijn op grond van het huidige artikel 19, tweede lid, Awir. In het geval dat geen van de belanghebbende, zijn partner, of medebewoner een aanslag inkomstenbelasting of een beschikking ter zake van niet in Nederland belastbaar inkomen wordt vastgesteld, wordt de definitieve tegemoetkoming uiterlijk op 31 december van het jaar volgend op het berekeningsjaar toegekend. Door de voorgestelde verlenging van de aanvraagtermijn voor toeslagen naar 31 december van het jaar volgend op het berekeningsjaar zou ook die termijn anders gaan knellen, doordat de Dienst Toeslagen dan geen tijd meer heeft voor verwerking.

Met het voorgestelde artikel 19, derde lid, Awir wordt daarom de beslistermijn voor de Dienst Toeslagen om de definitieve tegemoetkoming toe te kennen opgeschoven naar uiterlijk 30 april van het jaar volgend op het jaar waarin de aanvraag is gedaan (t+2 ten opzichte van het berekeningsjaar), indien de aanvraag voor een tegemoetkoming is gedaan op of na 1 september

van het jaar volgend op het berekeningsjaar. Voor aanvragen die zijn gedaan gedurende het lopende berekeningsjaar of tot 1 september van het jaar daaropvolgend blijft de termijn ongewijzigd, namelijk 31 december van het jaar volgend op het berekeningsjaar (t+1).

Artikel I, onderdeel D (artikel 21b van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Het voorgestelde artikel 21b, eerste lid, Awir betreft een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur groepen van gevallen aan te kunnen wijzen waarbij de Dienst Toeslagen een voorschot of de definitieve tegemoetkoming kan vaststellen zonder daarbij rekening te houden met een beschikking van een bestuursorgaan voor zover die beschikking met terugwerkende kracht is genomen. Hierbij zijn gevallen beoogd waarin door een beschikking één van de grondslagen voor een toeslag met terugwerkende kracht komt te vervallen. Deze bij algemene maatregel van bestuur aangewezen beschikkingen kunnen met deze maatregel enkel een negatief effect hebben op de toeslagen van de belanghebbende vanaf de datum dat deze beschikking bekend is bij de Dienst Toeslagen. Er is een kan-bepaling opgenomen om te zorgen dat wanneer deze beschikkingen juist een positief effect hebben op de toeslagen van de belanghebbende deze net als in de huidige situatie geheel verwerkt kunnen worden, waardoor met terugwerkende kracht een positieve aanpassing van de toeslagen plaats kan blijven vinden.

Artikel I, onderdeel E (artikel 40 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

In artikel 40, eerste lid, Awir wordt een beperking voorgesteld van de bevoegdheid tot het opleggen van boetes bij verzuimen. Voorgesteld wordt dat de Dienst Toeslagen niet langer boetes kan opleggen in alle gevallen waarin niet, dan wel niet binnen de daartoe gestelde termijn, aan een informatieplicht op grond van de Awir wordt voldaan. Voorgesteld wordt dat de verzuimboete enkel nog kan worden opgelegd aan degenen die op grond van artikel 38, tweede of vierde lid, Awir verplicht zijn om gegevens of inlichtingen te verstrekken. Dit betreft bij algemene maatregel van bestuur aangewezen lichamen, instellingen, diensten, rechtspersonen of personen, en kindercentra en gastouderbureaus als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet kinderopvang. Verzuimboetes kunnen niet meer worden opgelegd in gevallen waarin niet of niet tijdig is voldaan aan de andere informatieplichten ingevolge artikel 14, eerste lid, Awir juncto artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de artikelen 15, achtste en negende lid, 17, eerste lid, en 18, eerste en tweede lid, Awir. Deze voorgestelde maatregel is nader toegelicht in paragraaf 3.4 van de algemene toelichting.

Tevens wordt in artikel 40, tweede lid, Awir voorgesteld om niet langer te verwijzen naar de informatieplicht, bedoeld in artikel 18, eerste lid, Awir, omdat voorgesteld wordt dat bij schending van deze informatieplicht niet langer verzuimboetes kunnen worden opgelegd. In plaats daarvan wordt met de voorgestelde wijziging in artikel 40, tweede lid, Awir de gangbare uitvoeringspraktijk vastgelegd dat vóórdat een verzuimboete wordt opgelegd, de Dienst Toeslagen eerst een redelijkerwijs te vergen inspanning verricht om degene die niet heeft voldaan aan een verplichting om informatie aan te leveren in de gelegenheid te stellen alsnog de gevraagde informatie binnen een redelijke termijn te verstrekken. Aangezien de verzuimboete enkel nog kan zien op de informatieplichten, bedoeld in artikel 38, tweede of vierde lid, Awir, wordt in het voorgestelde artikel 40, tweede lid, Awir naar deze bepalingen verwezen.

Voorts wordt voorgesteld artikel 40, derde lid, Awir te laten vervallen. In dit lid was een verwijzing opgenomen naar hoofdstuk VIIIA, afdeling 2, AWR. Deze verwijzing is niet om principiële redenen opgenomen, maar is door de wetgever opgenomen in afwachting van de inwerkingtreding van de vierde tranche Awb, waarin algemene bepalingen omtrent bestuurlijke boetes waren opgenomen.³⁶ Deze wet is op 1 juli 2009 in werking getreden. De verwijzing naar deze bepalingen van de AWR is daarom niet langer noodzakelijk.

Ten slotte wordt voorgesteld om artikel 40, vierde lid, Awir te laten vervallen. In dit lid was opgenomen dat bij het opleggen van de bestuurlijke boete, bedoeld in het eerste lid, artikel 5:53 Awb geen toepassing vindt. Deze bepaling houdt in dat bij bestuurlijke boetes hoger dan € 340 een rapport of proces-verbaal wordt opgemaakt en de overtreder in de gelegenheid wordt gesteld om een zienswijze naar voren te brengen. Bij het opleggen van de verzuimboete voor degenen die op grond van artikel 38, tweede of vierde lid, Awir een informatieplicht hebben, zoals kinderopvangorganisaties, zal aan deze procedurele waarborgen worden voldaan. Daarom is de uitzondering in de Awir op artikel 5:53 Awb niet langer nodig.

Artikel I, onderdeel F (artikel 41 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

In het huidige artikel 41, derde lid, Awir wordt foutief verwezen naar artikel 41, tweede lid, Awir in plaats van naar artikel 41, eerste lid, Awir. De in artikel 41, eerste lid, Awir bedoelde gegevens of inlichtingen die zijn of hadden moeten worden verstrekt aan de inspecteur zijn immers relevant bij het al dan niet opleggen van een vergrijpboete in eerste instantie, en niet (enkel) bij het bepalen van de vraag of sprake is van recidive. Met de voorgestelde wijziging van artikel 41, derde lid Awir wordt deze fout hersteld.

Tevens wordt voorgesteld artikel 41, vierde lid, Awir te laten vervallen. Voor een toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel E, inzake het voorstel om artikel 40, derde lid, Awir te laten vervallen.

Ingevolge het voorstel om artikel 41, vierde lid, Awir te laten vervallen, wordt voorgesteld artikel 41, vijfde en zesde lid, Awir te vernummeren tot artikel 41, derde en vierde lid, Awir.

Artikel I, onderdeel G (artikel 42 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

In artikel 42, eerste lid, Awir is geregeld dat bij vrijwillige verbetering geen boete kan worden opgelegd. Onder de huidige tekst kunnen enkel de belanghebbende, zijn partner of een medebewoner gebruikmaken van deze mogelijkheid om alsnog de juiste en volledige gegevens te verstrekken, zonder dat hierna een boete wordt opgelegd. Met de voorgestelde aanpassing wordt beoogd deze mogelijkheid uit te breiden naar eenieder aan wie op grond van de artikelen 40 en 41 Awir een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Daarom wordt aangesloten bij het begrip 'de overtreder', waaronder ook degenen vallen die ingevolge artikel 41bis Awir als overtreder worden verstaan. Met deze wijziging krijgen bijvoorbeeld ook kindercentra en gastouderbureaus de mogelijkheid om vrijwillig te verbeteren, zonder dat daarna een boete voor datzelfde vergrijp kan worden opgelegd. Hiervoor blijft wel de voorwaarde gelden dat de overtreder vrijwillig moet

³⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29764, nr. 3, p. 62.

verbeteren en dus niet weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de Dienst Toeslagen met de onjuistheid of onvolledigheid bekend is of bekend zal worden.

In artikel 42, eerste lid, Awir wordt vastgelegd dat vrijwillige verbetering enkel de mogelijkheid tot het opleggen van een vergrijpboete in de weg staat. In de huidige wet is tevens opgenomen dat bij vrijwillige verbetering ook de bevoegdheid tot het opleggen van een verzuimboete wordt weggenomen. Met de voorgestelde wijziging van artikel 40 Awir, toegelicht onder artikel I, onderdeel E, is dit niet langer nodig. Verzuimboetes kunnen na de voorgestelde wijziging enkel worden opgelegd indien de Dienst Toeslagen een redelijkerwijs te vergen inspanning heeft verricht om de informatieplichtige alsnog in de gelegenheid te stellen om de gevraagde gegevens en inlichtingen te verstrekken. Als de informatieplichtige vrijwillig verbetert voordat de mogelijkheid om alsnog gegevens of inlichtingen te verstrekken is geboden, is het niet langer nodig dat de Dienst Toeslagen (nogmaals) een inspanning verricht om de informatieplichtige in de gelegenheid te stellen de gegevens te verstrekken. Als gevolg daarvan bestaat geen bevoegdheid tot het opleggen van een verzuimboete. Als de informatieplichtige pas nadat de Dienst Toeslagen hem daartoe heeft uitgenodigd de gegevens of inlichtingen verstrekt, kan geen sprake meer zijn van een vrijwillige verbetering, omdat de informatieplichtige dan weet dat de Dienst Toeslagen met een eventuele onjuistheid of onvolledigheid bekend is of bekend zal worden. Daarom is het niet langer nodig om een aparte verwijzing naar de verzuimboete te behouden in de bepaling waarin de vrijwillige verbetering wordt geregeld.

Artikel II (artikel 1.6 van de Wet kinderopvang)

De voorgestelde wijziging betreft het vervallen van artikel 1.6, tiende lid, van de Wet kinderopvang en betreft een technische wijziging in de kinderopvangtoeslag. Momenteel geldt er al een uitzondering op de arbeidseis voor de kinderopvangtoeslag voor de partner die drie maanden of langer in detentie zit. Doordat met het voorgestelde artikel 3a Awir in die situatie het gehele partnerschap voor toeslagen wordt verbroken, is dit lid overbodig geworden.

Daarnaast wordt voorgesteld om in artikel 1.6, tiende lid (nieuw), van de Wet kinderopvang de uitzondering op de arbeidseis uit te breiden naar situaties waarin de toeslagaanvrager in voorlopige hechtenis verblijft of verbleven heeft. Hiermee wordt voorkomen dat een verschil ontstaat in situaties waarin de partner van de toeslagaanvrager gedetineerd is en waarin de toeslagaanvrager zelf gedetineerd is. Daarom wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de tekst van artikel 3c, eerste lid, onderdeel b, Awir. Voor een verdere onderbouwing van deze voorgestelde maatregel wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel A, inzake het voorgestelde artikel 3c, eerste lid, onderdeel b, Awir.

Artikel V (inwerkingtreding)

Het wetsvoorstel heeft een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026.