

36 779

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
I ALGEMEEN	2
1. Inleiding	2
2. Opzet algemeen deel	3
3. Algemene toelichting maatregelen	4
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	4
3.1.1 Aanleiding	4
3.1.2 Voorgestelde maatregel	5
3.1.3 Afbakening groepen	8
3.1.4 Inwerkingtreding	10
3.1.5 Disharmonisatie partnerbegrip inkomstenbelasting	11
3.2 Verlengen termijn aanvraag huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget	12
3.3 Geen aanpassing toeslagen met terugwerkende kracht als gevolg van bepaalde besluiten over een aan de toeslag gekoppelde grondslag	13
3.4 Aanpassingen in het boetebeleid	15
3.4.1 Aanleiding	15
3.4.2 Voorgestelde maatregelen	16
3.4.3 Relatie met handhaving in de sociale zekerheid	20
3.4.4 Relatie met handhaving in de fiscaliteit	21
3.5 Afschaffen van de rente op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen	22
3.5.1 Aanleiding	22
3.5.2 Voorgestelde maatregel	23
3.5.3 Inwerkingtreding	24
4. Budgettaire aspecten	25
5. Uitvoeringsgevolgen	26
6. Doenvermogen	27
7. Gevolgen burgers en bedrijven	29

8. Evaluatie	30
9. Advies en consultatie	30
II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	31

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 leefsituatie van burgers, op het recht op of de hoogte van de toeslagen zijn niet altijd te overzien. Dit kan leiden tot nabetaalingen, 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. Tevens is daarin de ambitie opgenomen 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, zijn in dit wetsvoorstel nog enkele andere wijzigingen van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) opgenomen. Deze maatregelen dragen 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 de toeslagministeries bereiken. Tijdens de uitwerkkingsfase 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.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 26 471, nr. 96.

In dit wetsvoorstel worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- **Uitzondering op het partnerbegrip voor burgers met een vermiste partner, burgers met een partner in detentie en erkende vluchtelingen met een partner die niet in Nederland is ingeschreven:** Er wordt een uitzondering op het partnerbegrip gemaakt voor burgers in voornoemde drie situaties waarin een partner elders verblijft en waarvan aan de hand van objectieve criteria 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 datum is nu gesteld tot 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. 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 besluiten:** Om hoge terugvorderingen en betalingsproblemen te voorkomen, wordt het mogelijk gemaakt om negatieve effecten op toeslagen te voorkomen wanneer er met terugwerkende kracht besluiten worden genomen door andere overheidsinstanties die doorwerken op het recht op toeslagen. Het gaat hierbij om gevallen 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 geen recht op de toeslag bestond.
- **Aanpassingen in het boetebeleid:** De wettelijke bevoegdheid voor de Dienst Toeslagen om verzuimboetes op te leggen bij verzuimen van burgers vervalt. 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. Daarnaast vervalt de bevoegdheid van de Dienst Toeslagen om vergrijpboetes openbaar te maken die zijn opgelegd voor vergrijpen begaan tijdens beroeps- of bedrijfsmatig verleende bijstand.
- **Afschaffen van de rente op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen:** Met deze maatregel wordt de rente die wordt geheven op terugvorderingen en vergoed op nabetalingen van toeslagen afgeschaft. Door de maatregel worden burgers die te maken krijgen met een terugvordering niet langer geconfronteerd met rente die hierover in rekening wordt gebracht. De maatregel betekent ook een vereenvoudiging voor de uitvoering (de Dienst Toeslagen en onderdelen van de Belastingdienst) die geen vragen over of bezwaren tegen de rente op toeslagen meer hoeft te behandelen.

2. Opzet algemeen deel

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. De paragrafen 4 tot en met 6 gaan per maatregel achtereenvolgens in op de budgettaire aspecten, de uitvoe-

ringsgevolgen en het doenvermogen. Tot slot gaan paragrafen 7 tot met 9 in op 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 in Nederland is ingeschreven

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 toeslagpartner² 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.

In de vormgeving van het toeslagpartnerbegrip heeft de wetgever gekozen voor een regeling waarbij – uit oogpunt van een eenduidige uitvoering van toeslagen – aan de hand van objectieve criteria door de Dienst Toeslagen kan worden vastgesteld of een belanghebbende een partner heeft.³ Dat betekent dat de Dienst Toeslagen niet op basis van subjectieve criteria beoordeelt of sprake is van een toeslagpartner, maar juist zoveel mogelijk aansluit bij gegevens uit basisregistraties die burgers niet zelf hoeven aan te leveren. Een voorbeeld van een subjectief criterium is het voeren van een gezamenlijk huishouden. Kenmerkend voor dergelijke criteria is dat een bestuursorgaan zonder vastomlijnde definities en afhankelijk van de individuele feiten en omstandigheden moet beoordelen of aan dit criterium is voldaan, waardoor de uitkomst van deze beoordeling niet altijd voorspelbaar is. Het kabinet acht het noch wenselijk, noch mogelijk dat de Dienst Toeslagen een dergelijk onderzoek zou moeten uitvoeren, en bijvoorbeeld zou moeten onderzoeken of sprake is van een affectieve relatie, of dat zou moeten worden getoetst in welke mate en met welke frequentie burgers elkaar daadwerkelijk (financieel) ondersteunen.

Het toeslagpartnerbegrip kan met name in gevallen waar kinderen in het spel zijn 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 kinderopvangtoeslag).

Om deze situaties te voorkomen, zijn al een aantal uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip gemaakt. Zo kunnen burgers onder andere 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,⁴ als een officieel verzoek tot

² Met «toeslagpartner» wordt bedoeld degene die partner van de belanghebbende is ingevolge artikel 3 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 3, p. 25–26. Zie ook ABRvS 6 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2397, r.o. 12.

⁴ Artikel 3, zesde lid, Awir.

echtscheiding is ingediend,⁵ of als één van de partners in een noodopvanginstelling verblijft als gevolg van (een risico op) huiselijk geweld.⁶ In deze situaties is aan de hand van objectieve criteria, dus zonder subjectief feitenonderzoek, vast te stellen dat de kans minimaal is dat de betrokkenen elkaar (financieel) ondersteunen. Daarom ontstaat in deze gevallen geen toeslagpartnerschap.

De afgelopen jaren zijn meer situaties bekend geworden waarin burgers wel als toeslagpartner worden aangemerkt, maar dit toeslagpartnerschap niet strookt met de feitelijke situatie waarin zij zich bevinden. Een deel van deze gevallen komt pas aan het licht na een individuele beoordeling aan de hand van subjectieve criteria over de relatie tussen de betrokkenen. Deze burgers kunnen in de huidige situatie enkel terecht bij gemeenten, die beter in staat zijn een onderzoek aan de hand van subjectieve criteria uit te voeren. Gemeenten kunnen vervolgens het gebrek aan de alleenstaande ouderkop van ouders met een uitkering op minimumniveau compenseren door middel van aanvullende bijstand.

Daarnaast zijn de afgelopen jaren enkele groepen van gevallen geïdentificeerd waarvan aan de hand van objectieve criteria kan worden vastgesteld dat de kans verwaarloosbaar is dat de betrokkenen elkaar (financieel) ondersteunen. Dit betreft specifiek de situaties van 1) burgers met een vermiste partner, 2) burgers met een partner in detentie en 3) erkende vluchtelingen 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 en kosten van) het gezin. In deze drie specifieke situaties is zonder toets aan de hand van subjectieve criteria vast te stellen dat de kans verwaarloosbaar is dat de betrokkenen elkaar financieel ondersteunen. Daarom is voor deze groepen op korte termijn een oplossing binnen het toeslagstelsel mogelijk met de voorgestelde wetsaanpassing, en is het niet langer nodig om voor deze groepen gebruik te blijven maken van een individuele maatwerkoplossing bij gemeenten.

3.1.2 Voorgestelde maatregel

Om burgers met een partner in deze drie afgebakende, 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 toeslagen berekend aan de hand van de draagkracht van enkel de toeslagaanvrager.

Met deze maatregel worden knelpunten opgelost waar al meerdere jaren aandacht voor is gevraagd, onder andere door de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman via de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Vluchtelingenwerk Nederland en de Nederlandse Arbeidsinspectie.⁷ Hoewel het voor de uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip die hierbij worden ingevoerd om een relatief beperkt aantal huishoudens gaat, gaat het om groepen mensen die zich reeds in een kwetsbare situatie bevinden en voor wie de financiële consequenties groot zijn, waardoor multiproblematiek en daarmee schrijnende situaties op de loer liggen. Gelet hierop is

⁵ Artikel 5a, vierde lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR).

⁶ Artikel 3a Awir.

⁷ Zie bijvoorbeeld de brief «Knelpunten bij kinderopvangtoeslag en Alo-kop kindgebonden budget» van 12 april 2021 van de Nationale ombudsman.

het wenselijk om deze knelpunten voor deze afgebakende drie groepen waarvoor herhaaldelijk aandacht is gevraagd op korte termijn op te lossen.

Deze knelpunten zijn ook eerder met de Kamer gedeeld in het kader van de uitwerking van de motie Lodders/Van Weyenberg.⁸ 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 binnen 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. Ook worden op deze manier minder vragen van burgers verwacht en hoeft geen (complexe) uitvraag van het inkomen van partners van erkende vluchtelingen te worden gedaan.

Bij het afbakenen van de groepen waarop de voorgestelde maatregel betrekking heeft, is gekozen voor groepen waarbij zoveel mogelijk aan de hand van objectieve criteria kan worden verondersteld dat het vrijwel zeker is dat een eventuele partner niet (financieel) kan bijdragen aan het huishouden, en dat een toeslagpartnerschap dus niet gepast is. Een generieke uitzonderingsbepaling voor mensen met een partner die niet financieel en fysiek bijdraagt aan het huishouden, waarbij per geval (subjectief) een individuele behandeling moet plaatsvinden, is op korte termijn niet goed uitvoerbaar voor de Dienst Toeslagen. Een dergelijke benadering zou immers een individueel feitelijk onderzoek vereisen, wat niet werkbaar is voor de Dienst Toeslagen gelet op de massale processen. Een meer generieke formulering waarbij objectief bepaalde groepen in lagere regelgeving worden afgebakend, vergt eveneens meer tijd, hetgeen zou betekenen dat de nu identificeerbare groepen langer op een oplossing moeten wachten. Om deze redenen is gekozen om op wetsniveau drie specifieke afgebakende groepen vast te leggen waarbij het toeslagpartnerschap wordt verbroken. Deze drie groepen zijn met de hulp van verschillende stakeholders nader afgebakend tot een definitie waarbij de groepen die worden beoogd met de maatregelen ook daadwerkelijk geholpen zullen worden. Voor de afbakening en de maatschappelijke input wordt verder verwezen naar paragraaf 3.1.3 en paragraaf 9.

⁸ Kamerstukken II 202/22, 31 006, nr. 927 en 898.9.

Naar aanleiding van jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep⁹ en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁰ 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 in Nederland is ingeschreven 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. Het wordt niet wenselijk geacht om de gemeenten structureel een probleem te laten oplossen waarvan bekend is dat de oorzaak in toeslagenwetgeving ligt, terwijl een oplossing op de korte termijn binnen het toeslagenstelsel realiseerbaar is. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat er voor deze groepen verschillen optreden afhankelijk van in welke gemeente een burger een beroep doet op deze regeling. Met de voorgestelde uitzonderingen worden gemeenten ontlast op dit punt en wordt ervoor gezorgd mensen in een vergelijkbare situatie van dezelfde uitzondering gebruik kunnen maken. Daarnaast draagt deze maatregel eraan bij dat ook voor ouders in deze drie groepen werken meer lonend wordt, aangezien het partnerschap niet langer een belemmering vormt voor het recht op kinderopvangtoeslag.¹¹ Ten slotte wordt het bereik van de uitzonderingen groter, omdat gemeenten in principe enkel alleen burgers met een inkomen rond het bestaansminimum ondersteunen, terwijl de uitzondering op het toeslagpartnerbegrip ook voor burgers met een inkomen boven het bestaansminimum uitkomst kan bieden.

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 vluchtsituatie¹² 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 aan de hand van subjectieve criteria nodig. De Dienst Toeslagen kan zoals hiervoor toegelicht gegeven de massale processen bij toeslagen geen individueel feitenonderzoek verrichten bij het vaststellen van partnerschappen. 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.

⁹ Zie bijvoorbeeld CRvB 6 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1600 en CRvB 6 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1618.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3468 en ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:180.

¹¹ Een voorwaarde voor het recht op kinderopvangtoeslag is dat beide toeslagpartners werken. Als gevolg van de voorgestelde maatregel wordt een partner die is vermist, is gedetineerd of de niet in Nederland ingeschreven partner van een erkende vluchteling niet aangemerkt als toeslagpartner. Dat betekent dat het feit dat deze partner niet werkt, wat in de regel het geval is, niet langer een belemmering vormt voor het ontvangen van kinderopvangtoeslag. Als de toeslagaanvrager zelf werkt, bestaat dus in principe recht op kinderopvangtoeslag, waardoor werken meer lonend wordt.

¹² Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2619.

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 veel vermogen. Deze kans wordt, mede na overleg met verschillende experts, zoals sociaal raadslieden en de Dienst Justitiële Inlichtingen (DJI),¹³ echter dusdanig klein geschat, dat het kabinet de hiervoor genoemde voordelen van het (tijdelijk) doorbreken van het toeslagpartnerschap zwaarder weegt. Daarbij wordt voor een oplossing gekozen die beter aansluit bij de beleving van de burger en die beter uitvoerbaar is.

3.1.3 Afbakening groepen

Bovengenoemde drie situaties (vermissing, detentie en vluchtsituatie) zijn herhaaldelijk naar voren gekomen naar aanleiding van signalen van verschillende stakeholders in het sociaal domein, alsmede uit de uitvoeringspraktijk binnen de Dienst Toeslagen. De Dienst Toeslagen en de stakeholders is gevraagd of er andere mogelijke identificeerbare groepen bestaan in de praktijk bij wie soortgelijke problematiek speelt en die meegenomen zouden moeten worden in dit wetsvoorstel. Dergelijke aanvullende groepen zijn noch naar voren gekomen uit gesprekken met de Dienst Toeslagen en de stakeholders, noch uit de internetconsultatie.

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 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. Er is voor deze situatie geen gegeven in een basisregistratie voorhanden waarmee de Dienst Toeslagen kan stellen dat sprake is van een vermissing en de uitzondering daarmee automatisch kan toepassen. 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 de BRP en het feit dat vermiste burgers nog (geruime tijd) op het adres van de belanghebbende ingeschreven kunnen blijven staan. Alternatieve opties, zoals het eisen van een vast bewijsstuk, bijvoorbeeld een melding bij de politie of een aanvraag voor afwezigheidsbewind, zijn besproken met stakeholders¹⁴, maar daarvan is vastgesteld dat deze geen recht doen aan de diversiteit en complexiteit van vermissingssituaties. Daarom is ervoor gekozen om de uitzondering op verzoek toe te passen in combinatie met een bewijslast die open van aard is (aannemelijk maken).

Mede op basis van ervaringen in de huidige praktijk wordt verwacht dat deze uitzondering zich in de praktijk slechts in zeer beperkte mate voordoet, waardoor het voor de Dienst Toeslagen doenlijk is om in dit beperkte aantal situaties wel een individuele beoordeling te doen. Deze beoordeling zal bestaan uit het vaststellen van de aannemelijkheid van de vermissing, als gevolg waarvan wordt besloten het partnerschap al dan niet te doorbreken. Hierbij wordt waar mogelijk aangesloten bij een objectief gegeven, zoals een bewijs van aangifte van vermissing.

¹³ Zie ook paragraaf 9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

¹⁴ Zie ook paragraaf 9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

3.1.3.2 Detentie

Voor burgers met een toeslagpartner in detentie of in voorlopige hechtenis wordt voorgesteld het toeslagpartnerschap op aanvraag niet langer te laten gelden in het geval dat iemand voor in totaal langer dan drie maanden is gedetineerd of in voorlopige hechtenis zit. 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.¹⁵ 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 voor zover de partner langer dan 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 alleenstaande 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, waarbij een partner die langer dan drie maanden in detentie zit (waaronder voorlopige hechtenis) niet als toeslagpartner wordt aangemerkt, 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 *toeslagaanvrager* zelf betreft. Daarom wordt in de Wet kinderopvang de uitzondering op de arbeidseis voor de kinderopvangtoeslag in situaties waarin de toeslagaanvrager zelf gedetineerd is uitgebreid naar situaties waarin deze aanvrager in voorlopige hechtenis verkeert.

De achterblijvende partner dient een verzoek te doen voor de voorgestelde uitzondering op het toeslagpartnerbegrip. De Dienst Toeslagen krijgt in de huidige situatie van de DJI geen gegevens door over gedetineerden, waardoor de Dienst Toeslagen de uitzondering niet automatisch kan toekennen en weer kan stopzetten na afloop van de detentie. Er wordt op dit moment onderzocht of het mogelijk is om een gegevensstroom op te zetten op een manier die recht doet aan de privacy van gedetineerden en toeslaggerechtigden. Als die er komt, zal het in de toekomst wel mogelijk zijn om de uitzondering automatisch toe te passen.

3.1.3.3 Vluchtsituaties

Voor erkende vluchtelingen met een huwelijkspartner¹⁶ 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. Erkende vluchtelingen 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

¹⁵ Artikel 1.6 van de Wet kinderopvang (Wko).

¹⁶ Een geregistreerd partnerschap is gelijkgesteld aan een huwelijk.

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.¹⁷ Hiermee onderscheidt de situatie van vluchtelingen zich van burgers die op andere gronden een verblijfstitel verkrijgen, zoals arbeidsmigranten. Dit onderscheid is eveneens terug te zien in het afgeleide verblijfsrecht van partners van erkende vluchtelingen, dat sterker is dan het recht op gezinshereniging van burgers die geen asielstatus hebben.¹⁸ Voor erkende vluchtelingen die trouwen nadat in Nederland een asielstatus is verkregen, gelden voor nareis van de partner vergelijkbare voorwaarden als voor andere burgers. In lijn met deze benadering, die ook steun vindt in de Gezinsherenigingsrichtlijn,¹⁹ is de uitzondering op het toeslagpartnerbegrip beperkt tot de partner met wie de belanghebbende reeds bij binnenkomst in Nederland gehuwd was. De uitzondering is dus niet van toepassing indien een erkende vluchteling na diens vlucht naar Nederland een partner krijgt die niet als ingezetene in de BRP is ingeschreven.

Er is overwogen om de uitzondering te verbinden aan het doen van een nareisaanvraag. Erkende vluchtelingen kunnen namelijk hun partner laten nareizen zonder dat de partner apart de asielprocedure hoeft te doorlopen. Na overleg met experts is besloten om niet voor deze optie te kiezen.²⁰ Deze nareisprocedure is complex en kan lang duren.²¹ 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 de 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 geaccep-

¹⁷ 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.

¹⁸ Zie artikel 29, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

¹⁹ Artikel 9, tweede lid, van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

²⁰ Zie ook paragraaf 9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

²¹ 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.

teerd, zoals ook in de rechtspraak is benoemd.²² De maatregel betreft dus niet de correctie van een onvoorziene 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.²³ In de afgelopen jaren zijn er meerdere wijzigingen doorgevoerd in het Awir-partnerbegrip, waardoor partnerbegrippen voor de inkomstenbelasting en de toeslagen steeds meer uit elkaar zijn gaan lopen.²⁴ 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 van fiscaal partnerschap zonder toeslagpartnerschap is het mogelijk om vermogensbestanddelen als fiscaal partners zo te verdelen dat de vermogenstoets door de toeslagaanvrager ontweken kan worden. Zoals hierboven reeds benoemd is het echter niet te verwachten dat burgers die onder deze maatregel vallen in de regel veel vermogen hebben. In de gevallen waarin in dit wel aan de orde is, accepteert het kabinet dit 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 elkaar.²⁵

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. Erkende vluchtelingen met een huwelijkspartner die niet in Nederland is ingeschreven worden na de wetswijziging automatisch niet meer als toeslagpartner gezien. Hierdoor ontvangen alle erkende vluchtelingen met een huwelijkspartner die niet in Nederland is ingeschreven, die al bekend zijn bij de Dienst Toeslagen na inwerking-treding 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.

²² Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 december 2021, ECLI:NL:RVS:2892, r.o. 6.5 en CRvB 6 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1600, r.o. 4.6.3.

²³ Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 3, p. 25.

²⁴ Als meest recent voorbeeld het vervallen van de leeftijdsgrens in de uitzondering voor eerstegraads- bloed en aanverwanten, Kamerstukken II 2024/25, 36 605.

²⁵ Artikel 1.2, vierde lid, onderdeel b, van de Wet inkomstenbelasting 2001.

3.2 Verlengen termijn aanvraag huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget

Burgers kunnen tot 1 september huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget aanvragen voor het voorafgaande kalenderjaar, 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 (tot en met 31 december) volgend op het berekeningsjaar.

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. 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 berekeningsjaar 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 onderzoeken²⁶ 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 kalenderjaar. De huidige aanvraagtermijn voor toeslagen geeft weinig ruimte om daarna nog een aanvraag te doen. Door de vakantieperiode kan het zijn dat burgers er niet aan toekomen 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. Tevens geldt dat burgers die nader uitstel voor hun aangifte inkomstenbelasting hebben verkregen, in de regel tot 1 september, in de huidige situatie onvoldoende tijd krijgen om te wachten totdat de aanslag vaststaat om een aanvraag te doen voor toeslagen. Door de aanvraagtermijn te verlengen tot 1 januari kunnen zij hier wel op wachten en toeslagen aanvragen met meer zekerheid over hun inkomen.²⁷

Een verlenging van de aanvraagtermijn heeft als bijkomend voordeel dat het effect van attenderingen door de Dienst Toeslagen wordt vergroot. Momenteel kunnen burgers erop worden geattendeerd dat zij mogelijk

²⁶ CPB (2019): Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland en SEO (2022): Evaluatie toeslagensysteem.

²⁷ Als in uitzonderlijke gevallen uitstel voor het doen van aangifte is verleend tot na 1 januari, blijft gelden dat de uiterste datum waarop aangifte kan worden gedaan, ook de uiterste datum is voor het aanvragen van toeslagen.

nog recht hebben op toeslagen. De periode tussen het attenderen en de uiterste aanvraagtermijn kan echter in de praktijk 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 berekeningsjaar. 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.

Deze maatregel heeft geen effect op de kinderopvangtoeslag, waar al een afwijkende termijn van drie maanden terugwerkende kracht geldt²⁸. De reden voor deze afwijkende termijn is onder meer gelegen in het tegengaan van fraude en oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag. In het verleden werden namelijk grote bedragen aan kinderopvangtoeslag aangevraagd, terwijl achteraf bleek dat daar geen recht op bestond.²⁹ Daarnaast is het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag van alle toeslagen het laagst (rond de 2 à 3 procent³⁰). Mede met het oog op de invoering van het nieuwe financieringsstelsel voor de kinderopvang kiest het kabinet ervoor om voorlopig voor de kinderopvangtoeslag een afwijkende aanvraagtermijn te blijven hanteren.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De voorgestelde maatregel is naar verwachting doeltreffend en doelmatig. Door de aanvraagtermijn voor 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.

3.3 Geen aanpassing toeslagen met terugwerkende kracht als gevolg van bepaalde 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 na afloop van het berekeningsjaar toch een terugvordering dan wel een nabetaling volgt.

Sommige terugvorderingen kunnen niet voorkomen worden door generieke acties, zoals publiekscampagnes vanuit de Dienst Toeslagen. Zo zijn er de afgelopen jaren signalen gekomen vanuit de uitvoering dat het voor kan komen dat andere 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 door

²⁸ Artikel 1.3, tweede lid, onderdeel b, van de Wko.

²⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 538, nr. 9, p. 3.

³⁰ Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1158 (Evaluatie Awir).

de IND 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 wijzigingen in het recht op toeslagen die inherent zijn aan het werken met een voorschotsystematiek. Op het moment van het ontvangen van de toeslag en het maken van de kosten waarvoor de toeslag is bedoeld, voldeden deze burgers in deze situaties namelijk 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. Mensen vertrouwen erop dat de overheid de juiste beslissingen neemt en van hun situatie op de hoogte is, vooral als een andere overheidsinstantie al over de benodigde gegevens beschikt.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur bepaalde typen van beschikkingen aan te kunnen wijzen waarbij het met terugwerkende kracht vervallen van een bepaalde grondslag niet leidt tot een voor de burger negatieve aanpassing van het recht op toeslagen over het verleden. Over de periode vanaf het moment dat de Dienst Toeslagen van de beschikking op de hoogte is, heeft het vervallen van de betreffende grondslag wel weer (negatieve) invloed op de aanspraak op toeslagen.

Hierbij 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 beschikte.³¹ 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 typen van beschikkingen kunnen worden aangewezen die met terugwerkende kracht worden vastgesteld, waardoor die niet langer leiden tot negatieve gevolgen voor toeslagen over de periode voordat de Dienst Toeslagen van de beschikking op de

³¹ Artikel 9, tweede en derde lid, Awir.

hoogte was. 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 tegelijkertijd met het wetsvoorstel in werking te laten treden.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het voorstel zal ingegaan worden in de toelichting bij de algemene maatregel van bestuur waarin daadwerkelijke toepassing van de delegatiebepaling wordt uitgewerkt.

3.4 Aanpassingen in het boetebeleid

3.4.1 Aanleiding

Voor het draagvlak van het toeslagenstelsel is het belangrijk dat toezicht plaatsvindt zodat wordt geborgd dat toeslaggelden alleen terechtkomen bij de burgers die daar recht op hebben en dat misbruik wordt bestraft.³² Hierbij is van groot belang dat toezicht en 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.³³ 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 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 van de Dienst Toeslagen. Daartoe worden twee maatregelen voorgesteld. Allereerst wordt de verzuimboete voor burgers afgeschaft. Zoals eerder in de kabinetsreactie op het rapport «Blind voor mens en recht»³⁴ 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.³⁵ Ook werkt het kabinet met dit wetsvoorstel het in het regeerprogramma opgenomen voornemen uit om te voorzien in een vergisrecht voor toeslagen.³⁶ 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

³² 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 of <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/01/12/opiniepeiling-omgevingsanalyse-szw-najaar-2022>.

³³ Kamerstukken II 2023/24, 35 867, nr. 6.

³⁴ Kamerstukken II 2024/25, 35 867, nr. 13.

³⁵ Kamerstukken II 2023/24, 35 867, nr. 6, p. 75–76.

³⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96.

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.³⁷ Ten tweede vervalt de bevoegdheid om vergrijpboetes opgelegd voor vergrijpen begaan tijdens het verlenen van beroeps- of bedrijfsmatige bijstand openbaar te maken.

3.4.2 Voorgestelde maatregelen

Afschaffen verzuimboete voor burgers

Met deze 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 doorgeven aan de Dienst Toeslagen, zonder dat opzet of grove schuld in het spel is, ervaren daar al voldoende negatieve gevolgen van, zoals mogelijk hoge terugvorderingen of het mislopen van toeslagen. Deze burgers 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 hen in de gelegenheid te stellen 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 voor 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, dan wel professionele hulp inschakelen, en daarom hun informatieplichten op grond van de Awir tijdig en correct na kunnen komen.

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 met grove schuld verzuimen om aan een informatieverzoek te voldoen, kunnen op grond van de huidige wetgeving een verzuimboete krijgen. Van een niet-opzettelijk of niet met grove schuld begaan verzuim kan bijvoorbeeld sprake 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

³⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 37.

moet worden aangeleverd voor het bepalen van het recht op of de hoogte van een toeslag.³⁸

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.³⁹ In het regeerprogramma is daarom opgenomen dat sectorspecifiek wordt onderzocht hoe deze grondgedachte van een recht op vergissen kan worden uitgewerkt.⁴⁰ 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 bij het opnieuw opstarten van het intensief toezicht niet voornemens om gebruik te maken van deze 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.⁴¹

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. Van het huidige toeslagenstelsel gaan namelijk ook zonder verzuimboete sterke prikkels uit die burgers activeren om informatie tijdig aan de Dienst Toeslagen door te geven. Inherent aan de voorschotsystematiek van toeslagen is dat burgers eerst zelf informatie moeten aanleveren over bijvoorbeeld hun inkomen, op basis waarvan het voorschot wordt berekend. Wanneer er bij een aanvraag of in de voorschotfase cruciale informatie niet, onvolledig of ontijdig wordt aangeleverd kan de Dienst Toeslagen besluiten om geen voorschot toe te kennen of het voorschot ambtshalve naar beneden bij te stellen. Daarom heeft een toeslaggerechtigde er zelf belang bij om al in deze fase de voor een toeslag relevante informatie actief door te geven. In de fase na afloop van het berekeningsjaar stelt de Dienst Toeslagen vervolgens het definitieve recht vast. De Dienst Toeslagen beschikt op dat moment in veruit de meeste gevallen zelf over alle informatie die nodig is om te berekenen waar een belanghebbende recht op heeft, waarna vervolgens de definitieve toekenning van de toeslag volgt. Deze informatie omvat onder meer het vastgestelde inkomen en vermogen van burgers, de aanwezigheid van een toeslagpartner, het recht op kinderbijslag en de zorgverzekerdheid van burgers. Voor het vaststellen van het definitieve recht op een toeslag is de Dienst Toeslagen dus maar beperkt afhankelijk van informatie die door de burger zelf moet worden aangeleverd. Als de informatie die de burger bij de aanvraag en in de voorschotfase heeft aangeleverd achteraf onjuist blijkt te zijn, volgt in principe een nabetaling of terugvordering. Omdat de Dienst Toeslagen pas een verzuimboete zou kunnen opleggen als reeds een gebrek in de informatievoorziening is geconstateerd, zou een boete meestal bovenop een terugvordering worden opgelegd. Met name (hoge) terugvorderingen worden door burgers vaak al als sanctie ervaren en kunnen leiden tot betalingsproblemen en schulden.⁴² Het willen voorkomen van een terugvordering, betalingsproblemen of schulden vormt dus reeds een sterke prikkel voor burgers om wijzigingen op tijd aan de Dienst Toeslagen door te geven. Een extra prikkel in de vorm van

³⁸ 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.

³⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 37.

⁴⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96, p. 88–89.

⁴¹ Kamerstukken II 2023/24, 35 867, nr. 6, p. 75.

⁴² In 2020 had zo'n 8% van de ruim 130.000 huishoudens die een terugvordering ontvingen moeite om deze terugvordering te betalen.

een verzuimboete is in zo'n situatie niet gepast. Als door een informatiegebrek geen wijziging optreedt, of een nabetaling ontstaat, zou een boete eveneens niet passend zijn.

Ondanks de hierboven beschreven prikkels in het toeslagenstelsel, blijven hoge terugvorderingen een probleem. Het hanteren van een verzuimboete voor burgers is naar het oordeel van het kabinet echter geen geschikte oplossing voor dit probleem. Mede op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren waarin geen verzuimboetes zijn opgelegd, wordt niet verwacht dat het schrappen van de bevoegdheid om verzuimboetes op te leggen zal leiden tot een toename van (hoge) terugvorderingen. Het kabinet zet daarentegen in op verbeteringen in de dienstverlening van de Dienst Toeslagen om hoge terugvorderingen verder te voorkomen. Hiertoe zet de Dienst Toeslagen middelen in die de informatievoorziening al in de voorschotfase verbeteren, waardoor een aanvullende prikkel in deze fase in de vorm van een verzuimboete overbodig is. Een voorbeeld hiervan betreft het muteren van door burgers aangeleverde gegevens als de Dienst Toeslagen over contra-indicaties beschikt dat deze gegevens waarschijnlijk onjuist zijn. Zo kan ook zonder actieve handeling van de burger al in de voorschotfase een (hoge) terugvordering voorkomen worden. Daarnaast zet de Dienst Toeslagen in op publiekscampagnes en attenderingsacties om mensen bewust te maken van de noodzaak van het tijdig in de voorschotfase doorgeven van bepaalde informatie. Hierin worden burgers ook gewaarschuwd voor terugvorderingen die kunnen ontstaan als zij informatie niet op tijd melden.

Daarbij heeft het kabinet aandacht voor de complexiteit van het stelsel, waardoor burgers niet altijd weten welke informatie zij op welk moment moeten aanleveren, en voor de bij veel burgers aanwezige stress en angst voor de gevolgen die ontstaan als zij onbedoeld iets fout doen. Deze factoren leiden er nu in sommige gevallen al toe dat mensen toeslagen helemaal niet durven aan te vragen (niet-gebruik)⁴³. De dreiging die uitgaat van een sanctie die wordt opgelegd aan iemand die zonder opzet informatie onvolledig of ontijdig aanlevert, kan de angst om een toeslag aan te vragen verergeren.

Vanwege de sterke prikkels voor burgers om informatie tijdig door te geven, de toegenomen inzet op dienstverlening in de voorschotfase om (hoge) terugvorderingen verder te voorkomen en het begrip voor de complexiteit die burgers nu kunnen ervaren, beschouwt het kabinet de verzuimboete voor burgers niet als een in het toeslagenstelsel passend handhavingsinstrument en geeft het kabinet de voorkeur aan betere dienstverlening om (hoge) terugvorderingen te voorkomen.

Ten slotte behoudt de Dienst Toeslagen de mogelijkheid om een vergrijpboete aan burgers op te leggen. Burgers die opzettelijk of met grove schuld niet voldoen aan hun informatieplicht, begaan een vergrijp waarvoor een vergrijpboete kan worden opgelegd. Via deze weg kan misbruik effectief bestreden worden.

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 zou ook rechtsonzekerheid blijven bestaan over wanneer een geval dan toch een verzuimboete rechtvaardigt. Indachtig de

⁴³ In 2021 gaat het over 196.000 huishoudens die huurtoeslag misliepen, 679.000 personen die zorgtoeslag misliepen en 99.000 huishoudens die geen kindgebonden budget ontvingen terwijl ze daar wel recht op hadden. CPB (2025). Onbenut recht.

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 voorzienbare toekomst na het opnieuw opstarten van het intensief toezicht voor burgers 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.

Vervallen bevoegdheid openbaarmaking vergrijpboete

Met deze maatregel vervalt de bevoegdheid voor de Dienst Toeslagen om vergrijpboetes openbaar te maken. Deze bevoegdheid houdt in dat de Dienst Toeslagen na het onherroepelijk worden van een bestuurlijke boete, het horen van de overtreder en het uitvoeren van een evenredigheidstoets, op de website van de Belastingdienst kan publiceren aan wie zij een vergrijpboete heeft opgelegd.⁴⁴ Een voorwaarde voor publicatie is dat het vergrijp opzettelijk gepleegd is tijdens het verlenen van beroeps- of bedrijfsmatige bijstand bij het aanvragen of wijzigen van een toeslag.

Het kabinet ziet geen meerwaarde in het openbaar maken van dergelijke boetes. Allereerst blijft het *opleggen* van een vergrijpboete in het toeslagendomein mogelijk voor medeplegers van, en medeplichtigen aan vergrijpen. De boeteoplegging zelf werkt naar verwachting ook zonder openbaarmaking van die boete voldoende afschrikwekkend. Openbaarmaking is daarom niet nodig voor de preventie van vergrijpen in het toeslagendomein. Ten tweede heeft deze bevoegdheid, die sinds 2020 bestaat,⁴⁵ nog niet geleid tot daadwerkelijke openbaarmaking van een vergrijpboete. Naar huidig inzicht heeft zich, ook voor 2020, in het toeslagenstelsel nog geen concrete casus voorgedaan die zich zou lenen voor openbaarmaking. Bovendien wordt niet verwacht dat een situatie waarbij openbaarmaking passend is zich daadwerkelijk voor zal doen. Een geval waarbij beboeting van de beroepsbeoefenaar aan de orde is, en vervolgens de belangenafweging zo uitvalt dat openbaarmaking passend is, zal naar zijn aard vrij ernstig zijn. Binnen het toeslagendomein zal een dergelijk geval al snel kwalificeren voor behandeling via het strafrecht.⁴⁶ In zulke gevallen zal geen bestuurlijke boete worden opgelegd en de bevoegdheid tot openbaarmaking van de Dienst Toeslagen dus niet aan de orde zal zijn. Naar verwachting zal de bevoegdheid tot openbaarmaking van vergrijpboetes daarom ook in de toekomst niet gebruikt worden en is zij overbodig binnen het toeslagenstelsel.

Het laten bestaan in regelgeving van een bevoegdheid voor de Dienst Toeslagen zonder dat er een verwachting of wens is deze toe te passen in de praktijk, houdt onnodige regeldruk en complexiteit in stand. Aan de kant van de rechtszoekende zal zich immers de vraag voor kunnen doen of en wanneer deze bevoegdheid wordt ingezet, en aan de kant van de Dienst Toeslagen moet een proces ingericht worden voor bijvoorbeeld het voor openbaarmaking van boetes vereiste horen van betrokkenen en het uitvoeren van evenredigheidstoetsen. In dat licht is het passend om een bevoegdheid te laten vervallen waarvan onduidelijk is of en wanneer deze

⁴⁴ Artikel 42a Awir.

⁴⁵ Artikel II, onderdeel E, Overige fiscale maatregelen 2020.

⁴⁶ Ernstige overtredingen, zoals grootschalige en georganiseerde fraude, behoren eerder via het strafrecht te worden afgedaan, mede omdat de behoefte kan bestaan om anders te sanctioneren dan enkel middels een boete en omdat het strafrecht meer mogelijkheden biedt in de onderzoeks- en opsporingsfase. Zie Keuze van een sanctiestelsel | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving.

ingezet zou moeten worden, en waarvoor de uitvoering een proces zou moeten inrichten ondanks dat onwaarschijnlijk is dat dit proces tot toepassing leidt. De uitvoeringscapaciteit voor handhaving kan beter worden benut. Daarom wordt voorgesteld deze bevoegdheid voor de Dienst Toeslagen te schrappen.

3.4.3 Relatie met handhaving in de sociale zekerheid

Met het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid beoogt het kabinet evenredig en passend handhaven in de sociale zekerheid mogelijk te maken, met oog voor de menselijke maat.⁴⁷ Daartoe wordt voorzien in één handhavingskader voor alle sociale zekerheidswetten dat de instrumenten en voorwaarden bevat die nodig zijn om de verschillende regelingen in de sociale zekerheid passend en evenredig te kunnen handhaven.⁴⁸ Hoewel dit handhavingskader als zodanig niet geldt voor de toeslagen, omdat de toeslagen wetssystematisch geen onderdeel uitmaken van de sociale zekerheid, beoogt het kabinet wel om dezelfde uitgangspunten van passend en evenredig handhaven met oog voor de menselijke maat, zoals die gelden voor het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid, toe te passen in het toeslagenstelsel.

Daartoe is onderzocht of het handhavingskader in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) aanpassing behoeft. Uit deze verkenning is voortgekomen dat het kabinet voorstelt om de bevoegdheid om verzuimboetes aan burgers op te kunnen leggen te laten vervallen. Hoewel het een bevoegdheid betreft, en niet een plicht, constateert het kabinet zoals reeds in paragraaf 3.4.2 is toegelicht dat dit instrument bij nader inzien niet in het toeslagenstelsel past, en daarom beter uit het handhavingskader van de Awir kan worden gehaald. Met deze maatregel wordt onduidelijkheid weggenomen voor burgers en voor de uitvoering, door een bevoegdheid te schrappen waarvan onduidelijk is of en wanneer deze ingezet zou moeten worden. Dat in de sociale zekerheid nog wel een optie bestaat om boetes op te leggen bij schendingen van een informatieplicht waarbij geen opzet of grove schuld aanwezig is, is verklaarbaar gegeven de verschillen tussen beide stelsels. Zo zijn er verschillende regelingen in de sociale zekerheid waarbij uitvoerders grotendeels afhankelijk zijn van actieve informatievoorziening vanuit de burger om te kunnen bepalen waar iemand recht op heeft. Dit betekent dat het niet of niet tijdig informeren van uitvoeringsinstanties door de burger grotere gevolgen heeft, omdat de uitvoerder zo belemmerd wordt in haar taken. In die gevallen kan een boete bij schending van een informatieplicht een passende prikkel vormen om burgers te activeren in het aanleveren van deze informatie die de uitvoeringsinstantie nodig heeft om te bepalen waar iemand recht op heeft. Zoals hiervoor is aangegeven is de informatiepositie van Dienst Toeslagen anders en minder afhankelijk van de informatie die de burger aanlevert. In de meeste gevallen beschikt de Dienst Toeslagen zelf over voldoende gegevens om het juiste toeslagbedrag vast te stellen. Hierdoor is een dergelijke prikkel door middel van een boete in het toeslagenstelsel niet noodzakelijk en minder passend.

⁴⁷ De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 12 mei 2025 het advies gepubliceerd op het wetsvoorstel tot wijziging van regels met betrekking tot de handhaving in de sociale zekerheid om meer passend handhaven mogelijk te maken (Wet handhaving sociale zekerheid), met kenmerk W12.25.00053/III.

⁴⁸ Met passend handhaven wordt bedoeld dat een bepaald handhavingsinstrument aansluit bij de norm die is overtreden en recht doet aan de omstandigheden die daarbij spelen. Hierdoor kan een instrument effectief, doeltreffend en doelmatig ingezet worden. Met evenredig handhaven wordt bedoeld dat er bij het inzetten van een handhavingsinstrument een redelijke verhouding bestaat tussen de impact van handhaving op de betrokkene en het doel dat met handhaving beoogd wordt.

De bevoegdheid om vergrijpboetes openbaar te maken komt in de sociale zekerheid niet voor. Met het voorstel om deze bevoegdheid te laten vervallen in het toeslagenstelsel, omdat deze bevoegdheid niet noodzakelijk is om passend en evenredig handhaven mogelijk te maken, komen het handhavingsinstrumentarium in de sociale zekerheid en dat in het toeslagenstelsel dicht bij elkaar te liggen. Bovendien heeft het de voorkeur om, net als in de sociale zekerheid, te komen tot een wettelijk handhavingskader waarmee wordt voldaan aan de behoefte van de uitvoering aan duidelijke kaders en richtlijnen. In dat licht is het passend om een bevoegdheid te laten vervallen waarvan onduidelijk is of en wanneer deze ingezet zou moeten worden, en waarvoor de uitvoering een proces zou moeten inrichten ondanks dat onwaarschijnlijk is dat dit proces tot toepassing leidt.

3.4.4 Relatie met handhaving in de fiscaliteit

Met de voorgestelde maatregelen ontstaan op deze punten verschillen tussen het handhavingsbeleid binnen toeslagen en de fiscaliteit. Binnen de fiscaliteit blijft het namelijk wel mogelijk om verzuimboetes aan burgers op te leggen bij het niet (tijdig) nakomen van de aangifteverplichting bij de inkomstenbelasting en om vergrijpboetes openbaar te maken. Ook blijft het mogelijk om in de fiscaliteit vergrijpboetes openbaar te maken. Deze verschillen zijn te verklaren door de verschillen in achtergrond tussen de fiscaliteit en toeslagen.

Bij toeslagen gaat het om een recht. Het niet uit eigen beweging of op verzoek aanleveren van informatie kan (de hoogte van) een voorschot van toeslagen positief, maar ook negatief beïnvloeden. In de fiscaliteit gaat het niet om een dergelijk *recht*, maar om een *plicht* om de op grond van de belastingwet verschuldigde inkomstenbelasting te betalen. Ten behoeve van het vaststellen van de juiste belastingschuld is het nakomen van de aangifteverplichting een van de belangrijkste bronnen van informatie. Elke belastingplichtige die is uitgenodigd tot het doen van aangifte⁴⁹ is dan ook gehouden aangifte te doen door de gevraagde gegevens duidelijk, stellig, zonder voorbehoud⁵⁰ en juist⁵¹ via de aangifte inkomstenbelasting te verstrekken.

Daarnaast past de bevoegdheid om vergrijpboetes openbaar te maken wanneer het vergrijp begaan is tijdens het verlenen van beroeps- of bedrijfsmatige bijstand beter bij de praktijk binnen het fiscale domein dan binnen het toeslagendomein. De directe aanleiding voor het opnemen van deze bepaling lag niet in het toeslagendomein, maar was het gevolg van vermeende belastingontwijking en belastingfraude die aan het licht kwam in de Panama Papers. Daaruit bleek bijvoorbeeld hoe sommige intermediairs hun cliënten actief geholpen hebben om via agressieve fiscale planning de belastingdruk te verlagen of buitenlands vermogen buiten het zicht van de Belastingdienst te houden. In de fiscaliteit is het gebruikelijker dan in het toeslagendomein dat burgers of bedrijven zich laten ondersteunen door belastingadviseurs, accountants en boekhouders bij het doen van aangifte of om hun situatie – binnen de wettelijke en maatschappelijke kaders – fiscaal te optimaliseren. Mensen laten zich voor toeslagen vaker op informele wijze adviseren door een sociaal hulpverlener, toeslagenservicepunt, kennis of familielid dan door een professionele partij. Gelet op het bovenstaande is het voor de fiscaliteit waarschijnlijker dat een informerend effect uitgaat van publicatie van de vergrijpboete en

⁴⁹ Artikel 6 AWR.

⁵⁰ Artikel 8 AWR.

⁵¹ Een bewust onjuiste aangifte kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat een vergrijpboete wordt opgelegd (artikel 67d AWR).

dat een burger die op zoek is naar een fiscaal adviseur daarom een dergelijke praktijk zal mijden.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Het doel van de voorgestelde maatregelen 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 zijn deze voorgestelde maatregelen daarmee doeltreffend. Het wordt verduidelijkt dat geen boetes meer kunnen worden opgelegd bij verzuimen van burgers en dat vergrijpboetes niet openbaar gemaakt zullen worden. Daarnaast zijn de voorgestelde maatregelen doelmatig, omdat er naar verwachting geen negatieve effecten op andere elementen van het handhavingsbeleid kunnen plaatsvinden.

3.5 Afschaffen van de rente op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen

3.5.1 Aanleiding

Over terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen wordt rente in rekening gebracht of vergoed aan de burger. Deze rente wordt in rekening gebracht of vergoed vanaf 1 juli volgend op het jaar waarop de toeslag betrekking heeft (het berekeningsjaar) tot de datum waarop de definitieve toeslag wordt beschikt. Deze systematiek is ontleend aan het renteregime voor belastingen.⁵² De percentages van de belastingrente op belastingen en rente op toeslagen zijn sinds 2013 meerdere keren gewijzigd.⁵³ Deze wijzigingen heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling advisering) ertoe gebracht om in meerdere adviezen te constateren dat sprake is van een gefragmenteerde aanpak bij het vaststellen van deze rentepercentages.⁵⁴ Specifiek ten aanzien van de rente voor toeslagen heeft de Afdeling advisering geadviseerd om nader te motiveren waarom rente wordt geheven, en – voor zover een passende motivering kan worden gegeven – in te gaan op het ankerpunt voor de bepaling van de hoogte van dit percentage.⁵⁵ Dit advies is gegeven toen per 2024 het percentage toeslagenrente werd losgekoppeld van het percentage belastingrente, om te voorkomen dat rentepercentages voor toeslagen gingen stijgen.

Naar aanleiding van de advisering van de Afdeling advisering is een verkenning gedaan naar de achterliggende systematiek bij de belasting- en invorderingsrente bij belastingen en rente en invorderingsrente bij toeslagen en mogelijke beleidswijzigingen. Over deze verkenning is de Tweede Kamer op 27 juni 2024 geïnformeerd.⁵⁶

⁵² De belastingrenteregeling ziet op het rekenen van rente over belastingaanslagen die te laat zijn geïnd als gevolg van het niet voor een bepaalde termijn indienen van de belastingaangifte. Het achterliggende doel van de regeling is om «sparen bij de fiscus te voorkomen».

⁵³ Zo is in 2014 voor de vennootschapsbelasting de rente gekoppeld aan de (hogere) wettelijke rente voor handelstransacties met een minimum van 4%. In 2020 is de belasting- en invorderingsrente tijdelijk verlaagd naar 0,01% vanwege de coronacrisis. Per 1 oktober 2020 is de hoogte van de invorderingsrente losgekoppeld van de belastingrente, ook vanwege de coronacrisis. Per 1 juli 2023 is vervolgens de systematiek en hoogte van de belastingrente voor toeslagen losgekoppeld van belastingen, om te voorkomen dat de rente voor toeslagen zou meestijgen met de rente voor belastingen.

⁵⁴ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 december 2023 over het Eindejaarsbesluit 2023 (nr. W06.23.00347/III).

⁵⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 4.

⁵⁶ Kamerstukken II 2023/24, 32 140, nr. 202.

Uit de verkenning blijkt dat de renteregeling voor belastingen zonder motivering over achterliggende doelen en toepasbaarheid van toepassing is geworden binnen het systeem van toeslagen.⁵⁷ De achterliggende gedachte bij de renteregeling voor belastingen – het ontmoedigen van verzuimgedrag – gold daarmee indirect ook voor toeslagen. Uit de verkenning komt naar voren dat de rente voor toeslagen geen aantoonbaar doel dient om verzuim aan de kant van de burger te voorkomen.⁵⁸ Verzuim bij burgers zou kunnen bestaan uit het aanvragen van een toeslagvoorschot dat afwijkt van de definitieve toekenning. Burgers hebben echter beperkte mogelijkheden om ervoor te zorgen dat het voorschot overeenkomt met de definitieve toeslag, omdat het voorschot wordt aangevraagd op basis van inschattingen van de toekomstige situatie, bijvoorbeeld de hoogte van het inkomen.

Verzuim zou er ook uit kunnen bestaan dat burgers niet op tijd gegevens aanleveren op basis waarvan de Dienst Toeslagen de definitieve toeslag (DT) kan beschikken. In de praktijk hangt het tijdstip waarop de DT kan worden afgegeven echter ook in hoge mate af van de doorlooptijd van de processen bij de Dienst Toeslagen en het moment waarop de aangifte inkomstenbelasting wordt vastgesteld door de inspecteur. Burgers kunnen hier maar zeer beperkt invloed op uitoefenen.

Uitgewerkt in het kader van de verkenning is verder of het rekenen van rente een doel dient in het compenseren van eventueel gemaakte kosten aan de kant van de toeslaggerechtigde of de overheid ter overbrugging van het verschil tussen het toeslagvoorschot en de DT.⁵⁹ Geconstateerd is dat het rekenen van rente dit doel alleen kan dienen als vereenvoudigende en complexe aanpassingen worden aangebracht in het systeem. Het doorvoeren van deze aanpassingen zou niet stroken met de breed gedragen wens om het stelsel van toeslagen te vereenvoudigen.

Voorgaande afwegingen hebben het kabinet ertoe gebracht om voor te stellen het rekenen van rente op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen af te schaffen per 1 januari 2026. Deze voorgestelde maatregel wordt in de volgende paragraaf verder toegelicht.

3.5.2 Voorgestelde maatregel

Het voorstel is om het rekenen van rente die bij toeslagen door de overheid in rekening wordt gebracht bij terugvorderingen en wordt vergoed bij nabetalingen af te schaffen. Rente wordt in rekening gebracht of vergoed vanaf 1 juli volgend op het jaar waarop de toeslag betrekking heeft (het berekeningsjaar), tot de datum waarop de definitieve toeslag wordt beschikt. Voor de hoogte van het rentepercentage werd tot 1 januari 2024 aangesloten bij de belastingrente die geldt voor belastingen,⁶⁰ te weten de wettelijke rente op niet-handelstransacties. Vanaf 1 januari 2024 is het percentage losgekoppeld van belastingen en (tijdelijk) vastgezet op 4% om een sterke stijging van de rente op toeslagen te voorkomen. Door het afschaffen van deze rente worden burgers die een terugvordering ontvangen niet langer geconfronteerd met in rekening gebrachte rente. Dit betekent ook dat burgers geen rente meer vergoed krijgen op nabetalingen van toeslagen. Dit is ook de reden dat de maatregel een beperkte budgettaire opbrengst heeft van circa € 6,7 miljoen per jaar. Het

⁵⁷ Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3, p. 24. en Kamerstukken II 2012/13, 33 003, nr. 3, p.130.

⁵⁸ Kamerstukken II 2023/24, 32 140, nr. 202, blg. 1150858.

⁵⁹ Kamerstukken II 2023/24, 32 140, nr. 202, blg. 1150858.

⁶⁰ Belastingrente voor belastingen wordt berekend over belasting die te laat is geheven als gevolg van het niet voor een bepaalde termijn indienen van de belastingaangifte of wanneer bij wijze van navordering of -heffing wordt afgeweken van de aangifte.

kabinet acht dit aanvaardbaar, vanwege het ontbreken van een helder beleidsdoel voor het rekenen van rente voor toeslagen en vanwege het voordeel dat afschaffen van het rekenen van rente oplevert voor burgers met terugvorderingen. Bovendien is het inherent aan de voorschotsystematiek bij toeslagen dat er bij het definitief toekennen van toeslagen nog nabetalingen of terugvorderingen kunnen ontstaan. Voorschotten zijn immers verstrekt op basis van een inschatting van de benodigde gegevens, welke pas na afloop van het berekeningsjaar vast komen te staan. Het hanteren van rente over nabetalingen en terugvorderingen binnen deze voorschotsystematiek bij toeslagen is mede daarom minder passend.

Met de voorgestelde maatregel komt het rekenen van rente voor toeslagen met de bijbehorende systematiek en percentages te vervallen. In verband hiermee wordt ook een wijziging in de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht) voorgesteld. De Wht gebruikt de renteberekening voor toeslagen namelijk als referentie voor de berekening van renteonderdelen in de compensatie die wordt gehanteerd binnen de hersteloperatie toeslagen. Om de uitvoering van de hersteloperatie toeslagen niet te beïnvloeden met het vervallen van de rente op toeslagen, wordt voorgesteld om de huidige renteberekening bij toeslagen wel te blijven gebruiken als referentie voor de Wht. Dit betekent dat de rentepercentages die voortvloeien uit de Awir en het daarop rustende Besluit belasting- en invorderingsrente van kracht blijven voor de Wht. Deze rentepercentages zullen naar de toekomst toe niet meer worden geactualiseerd, omdat de rentebepalingen bij inwerkingtreding van dit voorstel wanneer dit tot wet verheven wordt komen te vervallen. Praktisch houdt dit in dat er een rentepercentage van 4% van kracht zal blijven. Een blijvende verwijzing naar een percentage van 4% voor de Wht is met dit voorstel beoogd, want dit brengt praktisch gezien geen wijzigingen van de huidige praktijk met zich mee en wijkt bovendien niet af van wat er tot nu toe in de compensatieberekeningen is gehanteerd.

De voorgestelde keuze voor een structurele en stilstaande verwijzing naar een rentepercentage van 4% is afgewogen tegen de optie om een aparte vaststellingssystematiek op te stellen voor een rentepercentage voor de Wht. Het alsnog opstellen van een rentesystematiek en het bijhouden van die systematiek specifiek en alleen voor de Wht is geen doelmatige optie ten opzichte van de optie die nu voorgesteld wordt om de verwijzing naar de renteberekening uit de Awir te behouden. De alternatieve optie zou namelijk het alsnog opzetten en bijhouden van een systematiek specifiek voor de Wht vergen, wat veel tijd kost (afgewogen tegen de verwachte doorlooptijd van beleidsontwikkeling en een wetswijziging; en de doorlooptijd van de processen bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen). Bovendien zijn de in het kader van de hersteloperatie toeslagen gehanteerde percentages vrijwel steeds 4% geweest, staan deze nu ook vastgezet op 4% structureel voor toeslagen (zoals volgt uit de Awir en het Besluit belasting- en invorderingsrente) en zal een nieuwe systematiek voor de doorlooptijd van de hersteloperatie vermoedelijk geen verschil maken.

3.5.3 Inwerkingtreding

De voorgestelde maatregel heeft een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026. De voorgestelde maatregel kent geen terugwerkende kracht naar toeslagjaren vóór 2026, omdat de maatregel geen correctie van een onvoorziene uitwerking van de wet betreft, maar voortkomt uit een nieuwe beleidsmatige afweging bij het instrument rente op toeslagen.

Het afschaffen van het rekenen van rente voor toeslagen is naar verwachting doeltreffend en doelmatig, juist omdat in de verkenning naar rente voor toeslagen is gebleken dat gebruik van het huidige instrument van het rekenen van rente voor toeslagen niet doeltreffend en doelmatig uitpakt. Het rekenen van rente over toeslagen leidt namelijk niet tot de beoogde doelen, namelijk het voorkomen van verzuimgedrag of het compenseren van financieringskosten. Alternatieve opties om rente wel doeltreffend en doelmatig te laten zijn voor toeslagen dienen deze doelen naar verwachting maar beperkt of vrijwel niet. De optie om het gehele instrument af te schaffen voor toeslagen werkt vereenvoudiging van de toeslagensystematiek in de hand en zorgt ervoor dat burgers niet meer geconfronteerd worden met een complex onderdeel van het systeem.

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 «uitzonderingen partnerbegrip» wordt voor het gedeelte van het kindgebonden budget gefinancierd uit de intensivering van deze toeslag die tevens is afgesproken in het hoofdlijnenakkoord.

Uitzonderingen 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 negatieve effecten met terugwerkende kracht als gevolg van bepaalde besluiten

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.

Aanpassingen in het boetebeleid

De voorgestelde maatregel om de verzuimboete voor burgers te schrappen bevat, evenals de huidige bepalingen in de Awir, geen verplichtingen aan de Dienst Toeslagen om boetes op te leggen. Mede daarom zijn de afgelopen jaren door de Dienst Toeslagen geen verzuimboetes aan burgers opgelegd. Omdat het daadwerkelijke handhavingsbeleid en het daaruit resulterende aantal boetes dat wordt opgelegd niet door de wet wordt voorgeschreven, heeft deze maatregel geen budgettaire gevolgen. Het vervallen van de bevoegdheid van de Dienst Toeslagen om vergrijpboetes openbaar te maken heeft eveneens geen budgettaire gevolgen.

Afschaffen van de rente op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen

De voorgestelde afschaffing van het rekenen van rente bij toeslagen heeft een positief budgettair effect van circa € 6,7 miljoen (waarvan € 1,9 miljoen kindgebonden budget, € 0,1 miljoen kinderopvangtoeslag, € 2,4 miljoen zorgtoeslag en € 2,3 miljoen huurtoeslag). De reden is dat het aandeel nabetalingen het aandeel terugvorderingen beperkt overstijgt.

5. Uitvoeringsgevolgen

De Dienst Toeslagen heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd op de verschillende onderdelen van het onderhavige wetsvoorstel. De maatregelen zijn uitvoerbaar.

Uitzondering partnerbegrip

Met de voorgestelde maatregel neemt het aantal uitzonderingen op het partnerbegrip toe en daarmee wordt de complexiteit verhoogd voor de burger en de uitvoering. Bij vermissing en detentie moeten burgers de uitzondering zelf aanvragen en onderbouwen. Gelet op de moeilijke situatie waarin deze burgers zitten, vraagt dat veel doenvermogen. De maatregel is uitvoerbaar door de afbakening van drie helder omschreven doelgroepen, het feit dat het toeslagpartnerschap voor alle toeslagen wordt verbroken en omdat het naar verwachting om een klein aantal van hooguit 1.000 verzoeken gaat. Enkel voor, naar verwachting, een zeer kleine populatie vermissingsgevallen van enkele tientallen gevallen per jaar is een individuele beoordeling nodig op basis van aannemelijkheid. De uitvoeringskosten van deze maatregel bedragen € 690.000 (incidenteel) en € 40.000 (structureel).

Verlenging aanvraagtermijn

De voorgestelde verlenging van de aanvraagtermijn zorgt ervoor dat burgers meer ruimte hebben om (alsnog) toeslagen aan te vragen. Dat maakt de regeling doenlijker voor burgers, waardoor de uitvoering minder meldingen ontvangt van mensen die te laat zijn met het aanvragen van een toeslag. Per saldo heeft deze maatregel een verwaarloosbaar effect op de uitvoering. De incidentele uitvoeringskosten van deze maatregel bedragen € 50.000.

Geen terugwerkende kracht als gevolg van besluiten met terugwerkende kracht

Het voorstel zorgt ervoor dat besluiten en registraties van andere overheidsorganisaties die met terugwerkende kracht genomen worden niet meer altijd gevolgen hebben voor het recht op toeslagen. Zo kunnen

voor burgers onvoorziene en hoge terugvorderingen worden voorkomen. Dit wetsvoorstel regelt uitsluitend de delegatiebepaling. De maatregel heeft geen uitvoeringsgevolgen. Wanneer op grond van deze bepaling een algemene maatregel van bestuur wordt opgesteld, zullen op dat moment ook de uitvoeringsgevolgen daarvan worden getoetst.

Aanpassingen in het boetebeleid

De voorgestelde aanpassingen in de boetebepalingen hebben positieve gevolgen voor de uitvoerbaarheid. Door middel van deze voorgestelde aanpassingen komen de uitvoeringspraktijk en de wetgeving in formele zin dichter bij elkaar te staan. Hierdoor wordt het handhavingsbeleid voor de burger begrijpelijker, wat weer voordelen heeft voor de uitvoering. Er zijn slechts zeer beperkte gevolgen voor de IV-portefeuille en er zijn ook geen andere operationele aanpassingen nodig. De incidentele uitvoeringskosten van deze maatregelen bedragen € 90.000.

Afschaffen van de rente op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen

De voorgestelde afschaffing van het rekenen van rente bij terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen draagt bij aan een structurele vermindering van de capaciteitsdruk bij de Dienst Toeslagen en de Belastingdienst (Belastingtelefoon en Centrale Administratieve Processen) vanwege een voorziene afname van vragen en bezwaren van burgers met betrekking tot de te rekenen of gerekende rente. De IV-voorziening voor het afschaffen van de voor toeslagenrente kan pas op termijn worden afgebouwd, omdat toeslagjaren nog tot vijf jaar na afloop kunnen worden beschikt. De incidentele uitvoeringskosten van deze maatregel bedragen € 250.000.

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 3b** 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 4b** 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	– Vermissing: Oordeel 3 – Vluchtsituaties: Oordeel 2 – Detentie: Oordeel 3
Verlenging aanvraagtermijn	Oordeel 2
Geen terugwerkende kracht bij besluit ander overheidsorgaan	N.v.t.
Aanpassingen in het boetebeleid	Oordeel 2
Afschaffen van de rente op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen	Oordeel 2

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

Uitzonderingen 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 negatieve effecten met terugwerkende kracht als gevolg van bepaalde besluiten

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

Aanpassingen in het boetebeleid

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. Daarnaast zorgt het vervallen van de bevoegdheid om vergrijpboetes openbaar te maken ervoor dat bij burgers geen zienswijze meer kan worden uitgevraagd in het kader van de mogelijke openbaarmaking van een vergrijpboete, wat het doenvermogen ten goede komt.

Afschaffen van de rente op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen

De voorgestelde maatregel om het rekenen van rente voor toeslagen af te schaffen heeft positieve effecten voor het doenvermogen van de burger. Door het afschaffen van de rente wordt de toeslagensystematiek voor burgers eenvoudiger. Bovendien is gebleken dat bijkomende kosten, waaronder rente, vaak vragen oproepen bij burgers en potentieel ook leiden tot bezwaren. Daarnaast kan het afschaffen van het rekenen van rente zorgen voor een afname van financiële stress bij terugvorderingen, wat ook een (klein) positief effect heeft op het doenvermogen. Samengenomen effectueert het wegnemen van het rekenen van rente bij toeslagen een vereenvoudiging van het systeem en zal daarom positieve effecten hebben op het doenvermogen van burgers.

7. Gevolgen burgers en bedrijven

Het zetal aanpassingen dat opgenomen is in dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De ATR heeft geadviseerd het wetsvoorstel in te dienen nadat met de volgende twee adviespunten rekening is gehouden.

Het college adviseert om in de toelichting op de uitzondering op het partnerbegrip bij de situaties van vermissing en detentie expliciet te melden waarom gekozen is voor een verzoeksysteem en niet voor het minder belastende alternatief van automatische toekenning in de situaties van vermissing en detentie. Dit is nader toegelicht in het algemeen deel (paragraaf 3.1.3). Daarnaast adviseert het college met het oog op de werkbaarheid voor burgers om te onderzoeken of digitale hulpmiddelen of standaardformulieren gebruikt kunnen worden voor het verzoek om een uitzondering van het partnerbegrip in de gevallen van detentie of vermissing. Dit is verwerkt in de paragraaf uitvoeringsgevolgen (paragraaf 5).

Daarnaast adviseert het college om in de toelichting de regeldrukgevolgen kwantitatief in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek. 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. De administratieve lasten voor het doen van een aanvraag voor toeslagen zijn doorgaans beperkt. Deze lasten wegen niet op tegen de voordelen voor burgers, die in bijna alle gevallen ruimschoots meer aan toeslagen zullen ontvangen dan de aanvraag hen kost.

Naar aanleiding van het advies van de ATR zijn de regeldrukgevolgen nader gekwantificeerd. Voor beide beschreven maatregelen is vastgesteld dat de regeldrukkosten minder dan € 50.000 bedragen, waardoor deze niet noemenswaardig zijn.

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 Awir. De voorgestelde aanpassingen zullen vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd via de reguliere evaluatie van de Awir. De eerstvolgende evaluatie van de Awir na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel 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 raadslieden, 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. Deze gesprekken hebben geholpen bij het identificeren van mogelijke praktische drempels waar burgers tegenaan kunnen lopen wanneer zij een aanvraag moeten doen voor een partneruitzondering. Deze drempels zijn vervolgens zoveel mogelijk weggenomen.

Het wetsvoorstel is daarnaast gepubliceerd voor internetconsultatie. De internetconsultatie liep van 14 januari 2025 tot en met 10 februari 2025 en heeft in totaal 15 reacties opgeleverd. Tot de respondenten behoren de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), VluchtelingenWerk Nederland, De Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) en Sociaal Werk Nederland, de Landelijke Cliëntenraad, enkele financiële professionals en enkele particulieren. Het wetsvoorstel zoals dat is geconsulteerd bevatte de volgende vier maatregelen:

- Uitzondering op het partnerbegrip voor burgers met een vermiste partner, erkende vluchtelingen met een partner die niet in Nederland is ingeschreven en burgers met een partner in detentie;
- Verlenging van de aanvraagtermijn van huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget;
- Niet langer met terugwerkende kracht toeslagen aanpassen als gevolg van bepaalde beschikkingen, en;

- Afschaffen verzuimboete voor burgers.

De reacties die op het voorliggende wetsvoorstel zien, betreffen met name de wens voor een verdere verlenging van de aanvraagtermijn, idealiter naar vijf jaar gelijk aan de navorderingstermijn voor de inkomstenbelasting. De inkomensafhankelijke regelingen zijn bedoeld voor noodzakelijke uitgaven voor levensonderhoud. De tegemoetkomingen worden gegeven met de aanname dat mensen de bewuste uitgaven niet zouden kunnen doen zonder tegemoetkoming. Het karakter van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen laat daarom in principe niet toe dat deze ook nog worden verleend als er een lange tijd is verstreken na het moment waarop de betreffende uitgaven zijn gedaan. Het achteraf aanvragen van toeslagen is evenwel mogelijk gemaakt in de Awir om niet-gebruik van regelingen zoveel mogelijk tegen te gaan. De termijn is in het verleden verlengd van april tot september. Met de termijn om achteraf toeslagen aan te vragen wordt dus steeds een balans gezocht tussen enerzijds het recht doen aan het karakter van toeslagen als ondersteuning in actuele uitgaven en anderzijds ieder mens geven waar die recht op heeft en had. Het kabinet is van mening dat met de voorgestelde verlenging tot een volledig jaar na het berekeningsjaar een goede balans is getroffen. Om niet-gebruik verder tegen te gaan wil het kabinet kijken naar andere mogelijkheden dan het verder verlengen van de aanvraagtermijn, zodat mensen op tijd, en niet jaren later, de ondersteuning ontvangen die zij nodig hebben.

De NOvA heeft aandacht gevraagd voor een mogelijke verlenging van de aanvraagtermijn voor de kinderopvangtoeslag. Voor de kinderopvangtoeslag geldt dat een aanvraag niet wordt toegekend voor zover deze betrekking heeft op een periode die verder in het verleden ligt dan drie maanden voor de aanvraag. Het kabinet kiest er vanuit de ratio van de verkorte aanvraagtermijn achteraf en met het oog op het nieuwe financieringsstelsel voor om deze termijn (voorlopig) niet te verlengen. Dit is toegelicht in paragraaf 3.2.

De LOSR en Sociaal Werk Nederland hebben gevraagd of het mogelijk is dat feitelijk alleenstaanden proactief worden geïnformeerd door de Dienst Toeslagen dat zij recht kunnen hebben op aanvullende bijstand vanuit de gemeente indien zij niet onder één van de drie voorgestelde uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip vallen. De Dienst Toeslagen heeft deze doelgroep niet in beeld, waardoor het niet mogelijk is hen individueel te benaderen. Wel zal er ingezet worden op generieke communicatie over de mogelijkheden voor burgers om een uitzondering op het toeslagpartnerbegrip aan te vragen.

Overige reacties die pleiten voor verduidelijking zijn verwerkt in de toelichting bij de betreffende maatregel.

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, Algemene wet inzake rijksbelastingen (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 samenwo-

nende personen – niet zijnde huwelijks- of geregistreerd partners – eveneens als toeslagpartner kwalificeren.

Het voorgestelde artikel 3c, eerste lid, Awir bevat twee uitzonderingen op deze bepalingen die op verzoek van de belanghebbende kunnen worden aangevraagd. Een dergelijk verzoek kan tot vijf jaar na het berekeningsjaar worden gedaan, omdat de Dienst Toeslagen tot vijf jaar na het berekeningsjaar een definitieve toekenning kan herzien.⁶¹ 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 aantonen dat deze vermist is. Als voorbeelden voor het aannemelijk maken van de vermissing kan worden gedacht aan een politierapport of een online vermissingsbericht. Dit hoeven geen officiële documenten van officiële instanties te zijn. Het gaat erom dat de belanghebbende aannemelijk maakt dat sprake is van een vermissing, zodat de Dienst Toeslagen geen aanvullend individueel feitenonderzoek hoeft uit te voeren. De uitzondering geldt vanaf het moment van vermissing en loopt af als de persoon niet meer vermist is. In het geval dat de vermiste persoon terugkeert, zal de belanghebbende dit weer door moeten geven aan de Dienst Toeslagen, waardoor een nieuw toetsingsmoment ontstaat voor de Dienst Toeslagen en het verzoek op basis van artikel 3c, eerste lid, onderdeel a, Awir niet meer van kracht is. 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 op verzoek van de belanghebbende 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».

⁶¹ Artikel 21a Awir jo 5a Uitvoeringsregeling Awir.

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.⁶²

De voorgestelde maatregel ondervangt naast gevangenisituaties ook situaties van voorlopige hechtenis, omdat de feitelijke gevolgen voor de achterblijvende partner bij voorlopige hechtenis identiek kunnen zijn aan die van veroordeelde partners. Gedurende een periode in detentie of voorlopige hechtenis 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. De achterblijvende partner is hiermee niet feitelijk alleenstaand, waardoor deze situatie dan ook niet onder de uitzondering valt. Wel heeft de belanghebbende uiteraard nog recht op toeslagen als sprake is van een toeslagpartner, indien aan alle voorwaarden is voldaan.

Het voorgestelde artikel 3c, tweede lid, Awir, regelt dat het toeslagpartnerschap wordt verbroken voor partners die zijn gehuwd, waaronder wordt begrepen een geregistreerd partnerschap, 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 onderdeel d, van de Vreemdelingenwet 2000 en diens partner niet is ingeschreven als ingezetene in de BRP. De uitzondering is enkel gericht op gehuwden of geregistreerd partners. Hiermee wordt ook een buitenlandse vergelijkbare vorm van geregistreerd partnerschap bedoeld. Ongehuwde partners die geen geregistreerd partnerschap zijn aangegaan en die niet op hetzelfde adres wonen, kwalificeren in geen geval als toeslagpartner. Zodra de partner van een erkende vluchteling 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 (IND) 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 onderdeel d, van de Vreemdelingenwet 2000).

De situatie van erkende vluchtelingen verschilt van andere vormen van gezinshereniging, zoals bij arbeidsmigranten of Nederlanders met een partner in het buitenland. Anders dan bij erkende vluchtelingen kan bij

⁶² Zo kan een terugvordering die hierdoor ontstaat in bijzondere gevallen worden gematigd door de Dienst Toeslagen, bijvoorbeeld als de belanghebbende niet op tijd op de hoogte had kunnen zijn van de vrijlating van de partner.

andere vormen van gezinshereniging niet zonder meer 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 over 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 uitzondering is eveneens niet van toepassing indien een erkende vluchteling na diens vlucht naar Nederland een partner krijgt die niet in de BRP is ingeschreven. Deze erkende vluchteling bevindt zich dan immers feitelijk en juridisch in dezelfde situatie als elke andere rechthebbende die eveneens een partner heeft die niet in de BRP is ingeschreven en die niet bijdraagt aan de kosten van het huishouden.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit voorstel is 1 januari 2026. Dat betekent dat belanghebbenden vanaf het berekeningsjaar 2026 een uitzondering op het toeslagpartnerschap kunnen aanvragen. Dit geldt ook voor situaties waarbij al voorafgaand aan 1 januari 2026 aan de voorwaarden van de uitzondering is voldaan. 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 verlengd, 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 die loopt tot 1 september 2026 nog niet verstreken is, geldt de voorgestelde wijziging ook voor het berekeningsjaar 2025. Dat betekent concreet dat 31 december 2026 de uiterste aanvraagdatum is om toeslagen over het berekeningsjaar 2025 aan te vragen. Voor het berekeningsjaar 2024 blijft de termijn tot 1 september 2025 gelden.

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

Op basis van artikel 19, tweede lid, Awir geldt dat 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, de definitieve tegemoetkoming

uiterlijk op 31 december van het jaar volgend op het berekeningsjaar wordt toegekend. Door de voorgestelde verlenging van de aanvraagtermijn voor tegemoetkomingen tot en met 31 december van het jaar volgend op het berekeningsjaar zou die termijn kunnen gaan knellen, doordat de Dienst Toeslagen dan op de dag dat de tegemoetkoming is aangevraagd ook al een beslissing zou moeten nemen. Een verlenging van de beslistermijn is daarom noodzakelijk voor de verwerking van de aanvraag van de tegemoetkoming.

Met het voorgestelde artikel 19, derde lid, Awir wordt voor niet-aangifteplichtigen 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 uiterlijk 31 december van het jaar volgend op het berekeningsjaar (t+1). Voor mensen die wel aangifteplichtig zijn, blijft het eerste lid onverkort gelden; de definitieve toekenning volgt voor hen net als in de huidige situatie binnen zes maanden na de vaststelling van de laatste relevante aanslag inkomstenbelasting.

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 typen van beschikkingen aan te kunnen wijzen die de Dienst Toeslagen buiten beschouwing laat. De Dienst Toeslagen laat dergelijke beschikkingen slechts buiten beschouwing als dat in het voordeel is van de belanghebbende. Enkel beschikkingen die terugwerkende kracht hebben kunnen worden aangewezen. Daarnaast moet het gaan om beschikkingen die ertoe leiden dat een belanghebbende niet voldoet aan de voorwaarden voor aanspraak op een tegemoetkoming. Dit betreft bijvoorbeeld het rechtmatig verblijf, dat door de IND wordt vastgesteld, of het recht op de kinderbijslag dat door de Sociale verzekeringsbank wordt vastgesteld.⁶³ In het voorbeeld van de verblijfstitel zoals toegelicht in het algemeen deel vormt een rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8 van de Vreemdelingenwet een voorwaarde om aanspraak te maken op sociale voorzieningen waaronder toeslagen.⁶⁴ Voor mensen buiten de Europese Unie stelt de IND een eventueel verblijfsrecht bij beschikking vast. Een dergelijke beschikking van de IND kan er dus wel toe leiden dat een belanghebbende niet meer voldoet aan de voorwaarden voor de aanspraak. In paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie is het voorbeeld genoemd van het intrekken van een verblijfstitel met terugwerkende kracht, zoals vastgesteld door de IND. Aangezien dit specifieke geval een afwijking zou betekenen van artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000 (koppelingsbeginsel⁶⁵) is daarom opgenomen dat het mogelijk is om in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen van deze wettelijke bepaling af te wijken. Het aantal typen van beschikkingen dat een dergelijk effect op het recht op toeslagen kan hebben, is beperkt.

⁶³ De kinderbijslag vormt een voorwaarde voor de aanspraak op het kindgebonden budget.

⁶⁴ Artikel 10, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000.

⁶⁵ Dit houdt in dat niet-toegelaten vreemdelingen die in Nederland verblijven en vreemdelingen «in procedure» in het algemeen geen aanspraak maken op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen ten laste van de collectieve middelen. Zie Kamerstukken II 1994/95, 24 233, nr. 3, p. 1.

Op grond van het voorgestelde artikel 21b, tweede lid, Awir laat de Dienst Toeslagen een op grond van het eerste lid aangewezen beschikking buiten beschouwing over de periode tot de dag waarop de Dienst Toeslagen op de hoogte is van de beschikking. Zo wordt voorkomen dat een beschikking die bijvoorbeeld terugwerkt tot een jaar voor de datum waarop de beschikking is afgegeven negatieve gevolgen heeft voor de aanspraak op toeslagen over dat jaar. Afhankelijk van het moment waarop de Dienst Toeslagen bekend is met de beschikking wordt die beschikking buiten beschouwing gelaten voor de toekenning of herziening van het voorschot, dan wel achteraf bij de definitieve toekenning. Vanaf het moment dat de beschikking bekend is bij de Dienst Toeslagen wordt dat gegeven wel op de gebruikelijke wijze meegenomen bij de beoordeling van de aanspraak op of de hoogte van de tegemoetkoming in de toekomst, ook als dat een negatief effect heeft. Er is niet gekozen voor een koppeling met de dag waarop de beschikking is gegeven, omdat de Dienst Toeslagen niet altijd toegang heeft tot dit gegeven. De formulering «op de hoogte zijn» is gekozen omdat beschikkingen van andere bestuursorganen op verschillende wijzen – al dan niet indirect – worden doorgegeven aan de Dienst Toeslagen.

In het voorgestelde artikel 21b, derde lid, Awir is verduidelijkt dat op grond van artikel 21b, eerste lid, Awir geen beschikkingen kunnen worden aangewezen die worden gegeven door de Dienst Toeslagen of door de Belastingdienst. De Dienst Toeslagen geeft geen beschikkingen over voorwaarden voor aanspraak op tegemoetkomingen die vervolgens door de Dienst Toeslagen zelf gecorrigeerd dienen te worden. Daarnaast is met deze delegatiegrondslag niet beoogd dat beschikkingen worden aangewezen van de Belastingdienst inhoudende de vaststelling van het verzamelinkomen of de rendementsgrondslag. Dit type beschikkingen verschilt van het type beschikkingen dat beoogd is met de delegatiegrondslag. Als met terugwerkende kracht het inkomen of vermogen van de belanghebbende hoger wordt vastgesteld, dan wordt verondersteld dat belanghebbende gedurende de periode waarover de beschikking terugwerkt voldoende draagkracht bezat om in de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud te voorzien. Dit is anders dan in bijvoorbeeld het geval waarin de verblijfstitel met terugwerkende kracht wordt ingetrokken, maar diegene op basis van diens (lagere) draagkracht wel aanspraak had moeten kunnen maken op toeslagen.

In het voorgestelde artikel 21b, vierde lid, Awir is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld voor de toepassing van het eerste lid. Hierbij wordt in ieder geval gedacht aan het moment waarop de Dienst Toeslagen geacht wordt op de hoogte te zijn van een relevante beschikking. Het moment waarop de Dienst Toeslagen op de hoogte is, hangt namelijk af van de inhoud van de beschikking en de wijze waarop de Dienst Toeslagen van de beschikking op de hoogte wordt gesteld. Zo worden bijvoorbeeld wijzigingen in de verblijfsstatus door de IND in de BRP verwerkt. De Dienst Toeslagen is wel bekend met de registratie in de BRP, maar niet met de datum waarop de onderliggende beschikking is gegeven, ofwel de dagtekening van de beschikking. Voor beschikkingen die in basisregistraties worden verwerkt, wordt met de gekozen formulering zodoende geborgd dat de Dienst Toeslagen aan kan blijven sluiten bij het moment waarop de beschikking in de basisregistratie wordt verwerkt. Bij andere groepen van gevallen kan dit anders zijn. Daarnaast wordt gedacht aan het afbakenen vanaf welk moment de Dienst Toeslagen nieuw binnengekomen beschikkingen die in een aangewezen groep vallen buiten beschouwing laat. Zo kan het om uitvoeringstechnische redenen nodig zijn om beschikkingen uit te sluiten waarvan de Dienst Toeslagen al op de hoogte was vóór de inwerking-treding van een algemene maatregel van bestuur waarin een type

beschikking wordt aangewezen. Aangezien pas bekend is welke beschikkingen dit betreft als de inwerkingtredingsdatum van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur bekend is, kan dit niet op voorhand in de delegatiegrondslag worden geregeld.

Artikel I, onderdelen E, F, G, H, I, J, K en L (artikelen 27, 28, 30, 31bis, 31a, 32, 33 en 34 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

In artikel 27 Awir wordt geregeld dat er ter zake van toeslagen rente wordt vergoed over uit te betalen bedragen en rente in rekening wordt gebracht over terug te vorderen bedragen. Zoals toegelicht in het algemeen deel van deze memorie wordt voorgesteld om het rekenen van rente bij beschikkingen vanaf een half jaar na het berekeningsjaar af te schaffen. Het voorstel in artikel I, onderdeel E, om artikel 27 Awir te laten vervallen strekt hiertoe. De voorgestelde wijzigingen in de artikelen 28, 30, 31bis, 31a, 32, 33 en 34 Awir betreffen het laten vervallen van verwijzingen naar artikel 27 Awir. Bij deze voorgestelde wijzigingen wordt rekening gehouden met het behouden van de verwijzingen naar artikel 29 Awir, waarbij het gaat om verwijzingen naar de invorderingsrente. In tegenstelling tot het voorstel om de rente op toeslagen af te schaffen, bevat dit wetsvoorstel geen wijzigingen met betrekking tot de invorderingsrente.

Artikel I, onderdeel M (artikel 37 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Artikel 37, zevende lid, Awir bevat een verwijzing naar artikel 42a Awir. Omdat artikel 42a Awir komt te vervallen, zoals toegelicht onder artikel I, onderdeel Q, is deze verwijzing niet langer nodig. Daarom wordt voorgesteld artikel 37, zevende lid, Awir te laten vervallen.

Artikel I, onderdeel N (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, eerste, tweede of vierde lid, Awir verplicht zijn om gegevens of inlichtingen te verstrekken. Dit betreft onder meer verhuurders van een woning als bedoeld in artikel 1, onderdeel k, van de Wet op de huurtoeslag, 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 informatieplichten opgenomen in 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.

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, eerste, tweede of vierde lid, Awir, wordt in het voorgestelde artikel 40, tweede lid, Awir naar deze bepaling verwezen.

Voorts wordt voorgesteld artikel 40, derde lid, Awir te laten vervallen. In dit lid is 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.⁶⁶ 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 is 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, eerste, 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 O (artikel 41 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

In 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 N, 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 P (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 artikel 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 bijvoor-

⁶⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3, p. 62.

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

Voorgesteld wordt in artikel 42, eerste lid, Awir vast te leggen 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 N, 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 I, onderdeel Q (artikel 42a van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Zoals nader toegelicht in het algemeen deel van deze memorie wordt voorgesteld om de wettelijke bevoegdheid van de Dienst Toeslagen om vergrijpboetes openbaar te maken die zijn opgelegd in verband met vergrijpen die zijn begaan tijdens het verlenen van beroeps- of bedrijfsmatige bijstand, te laten vervallen. Ingevolge artikel I, onderdeel Q, wordt voorgesteld artikel 42a Awir, waarin de hiervoor bedoelde bevoegdheid tot openbaarmaking is opgenomen, te laten vervallen. Als gevolg van deze maatregel zal de verwijzing naar artikel 42a Awir in de Regeling openbaarmaking vergrijpboeten worden geschrapt.

Artikel I, onderdeel R (artikel 47b van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

De voorgestelde wijziging van artikel 27 Awir leidt ertoe dat het rekenen van rente op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen komt te vervallen wanneer dit wetsvoorstel tot wet verheven wordt en in werking treedt. De voorgestelde overgangsbepaling uit artikel I, onderdeel R, strekt ertoe te regelen dat het rekenen van rente bij beschikkingen nog wel van toepassing blijft over de berekeningsjaren tot aan inwerkingtreding van de wet. Dit betekent dat er ten aanzien van de berekeningsjaren die al zijn verstreken wanneer de wet in werking treedt geen gewijzigde (rente)systeem van toepassing wordt. Met deze voorgestelde overgangsbepaling wordt beoogd geen onderscheid te maken tussen beschikkingen die betrekking hebben op hetzelfde berekeningsjaar.

Aan de hand van het volgende voorbeeld wordt de werking van de voorgestelde overgangsbepaling uiteengezet. Gedurende het berekeningsjaar 2024 zijn maandelijks voorschotten op de tegemoetkoming verstrekt. Na afloop van dat jaar volgt het proces van definitief toekennen van de tegemoetkoming. Voor het berekeningsjaar 2024 wordt ingeval van een terugvordering of nabetaling op grond van de huidige bepalingen vanaf 1 juli 2025 rente berekend tot het moment van het definitief toekennen van de tegemoetkoming, herziening van de tegemoetkoming of herziening van de terugvordering. Een groot deel van de definitieve toekenningen voor 2024 zal vóór 1 januari 2026 worden beschikt, dus vóór de inwerkingtreding van het voorstel om de rente af te schaffen. De definitieve toekenningen voor 2024 die tussen 1 juli 2025 en 31 december 2025 worden beschikt en die een terugvordering of nabetaling behelzen, zullen een rentecomponent bevatten. Een deel van de definitieve toekenningen van 2024 wordt echter ook ná 1 januari 2026 beschikt. Zonder de voorgestelde overgangsbepaling zou dan geen grondslag meer bestaan om rente te rekenen. Om te voorkomen dat er een verschil ontstaat tussen personen bij wie wel of niet rente wordt gerekend over hetzelfde berekeningsjaar, of dat er een wijziging in de systematiek van kracht wordt tijdens het huidige berekeningsjaar (2025), wordt voorgesteld de rentesystematiek te blijven toepassen voor alle berekeningsjaren tot aan de inwerkingtreding van de wet, te weten tot en met het berekeningsjaar 2025.

Concreet houdt dit in dat voor beschikkingen tot toekenning van een tegemoetkoming, tot herziening van een tegemoetkoming of tot herziening van een terugvordering die worden gegeven vanaf 1 januari 2026 met betrekking tot berekeningsjaren tot en met 2025 een rentecomponent blijft bestaan. Voor de renteberekening over berekeningsjaren tot en met 2025 zal dan vanaf 1 januari 2026 een percentage van 0% gelden. Het percentage voor de in rekening te brengen rente en de te vergoeden rente wordt tot aan de datum van de inwerkingtreding van deze wet op grond van artikel 27, derde lid, Awir vastgesteld door het Besluit belasting- en invorderingsrente. Aangezien artikel 27 Awir met de inwerkingtreding van deze wet komt te vervallen, en daarmee ook de grondslag voor het vaststellen van de (nieuwe) rentepercentages vervalt, is in de voorgestelde overgangsbepaling in artikel 47b Awir opgenomen, en daarmee gespecificeerd, dat vanaf 1 januari 2026 met betrekking tot berekeningsjaren tot en met 2025 gerekend wordt met een percentage van 0% voor de in rekening te brengen rente en de te vergoeden rente.⁶⁷ Een voorbeeld van een renteberekening voor een beschikking met betrekking tot berekeningsjaar 2024 is: van 1 juli 2025 tot en met 31 december 2025 een percentage van 4% en van 1 januari 2026 tot en met datum dagtekening van de beschikking 0%.

Artikel II (artikelen 2.3 en 2.4 van de Wet hersteloperatie toeslagen)

De voorgestelde wijzigingen in de artikelen 2.3 en 2.4 Wht betreffen wijzigingen die samenhangen met het voorstel om artikel 27 Awir te laten vervallen. Het uitgangspunt is dat de uitvoering van de hersteloperatie niet hoeft te worden aangepast. Om de uitvoeringspraktijk en de berekeningen van compensatie voor de hersteloperatie toeslagen niet te hoeven aanpassen, wordt voorgesteld om de referentie naar de rente en

⁶⁷ Het Besluit belasting- en invorderingsrente zal worden gewijzigd in lijn met de voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel. Bij de wijziging van het genoemde besluit zal het artikel dat de rentepercentages vaststelt (artikel 3) komen te vervallen en zal nogmaals toegelicht worden dat vanaf inwerkingtreding van deze wet een rentepercentage van 0% wordt gehanteerd voor berekeningen van de rente over berekeningsjaren voorafgaand dit wetsvoorstel, zoals dit ook wordt voorgesteld in de overgangsbepaling in artikel 47b Awir.

systematiek uit artikel 27 Awir te behouden voor de Wht. De renteberekening die volgt uit artikel 27 Awir wordt namelijk door middel van de artikelen 2.3 en 2.4 Wht als referentie gehanteerd voor onderdelen van de berekening van compensatie of de herziening van een compensatie.

Om ervoor te zorgen dat de compensatieberekeningen blijven zoals deze zijn bedoeld in de artikelen 2.3 en 2.4 Wht, wordt voorgesteld om in deze artikelen van de Wht de verwijzing naar artikel 27 Awir te behouden zoals dat artikel luidde op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerking-treding van het voorstel om de rente uit artikel 27 Awir te laten vervallen, te weten 31 december 2025.

Ook wordt voorgesteld om de op artikel 27 Awir berustende bepalingen te behouden zoals die luiden op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerking-treding van het voorstel om artikel 27 Awir te laten vervallen, te weten 31 december 2025. De betreffende bepalingen uit het Besluit belasting- en invorderingsrente stellen de hoogte van de rentepercentages, bedoeld in artikel 27 Awir, vast. Dit houdt in dat er een statische verwijzing zal ontstaan naar artikel 27 Awir en de daarop rustende bepalingen met als praktische uitwerking dat er een structurele verwijzing naar een rentepercentage van 4% ontstaat.⁶⁸ Deze structurele verwijzing naar een rentepercentage van 4% is met dit voorstel beoogd.

Op deze manier wordt gewaarborgd dat mensen krijgen waar ze recht op hebben, dat de toepassing van rente onveranderd blijft en de hersteloperatie toeslagen onverminderd door kan gaan.

Artikel III (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, wordt dit lid overbodig.

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 IV (samenloopbepaling)

Als gevolg van artikel IV, onderdeel H, van de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen zal artikel 31bis Awir vervallen zodra genoemd artikel IV, onderdeel H, op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treedt. Genoemd artikel IV, onderdeel H, zal gelijktijdig met artikel IV, onderdeel F, van de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden, waardoor met het vervallen van artikel 31bis Awir ook een nieuw artikel 31 Awir zal gaan gelden. Indien artikel IV, onderdelen F en H, van de Wet

⁶⁸ Artikel 3 van het Besluit belasting- en invorderingsrente.

verbetering uitvoerbaarheid toeslagen eerder in werking treedt dan het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel I, onderdeel E, hoeft artikel 31bis Awir niet meer te worden aangepast in het kader van het laten vervallen van de verwijzing naar artikel 27 Awir, aangezien artikel 31bis Awir vervalt ingevolge artikel IV, onderdeel H, van de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen. Het in de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen opgenomen artikel 31 Awir zal in dat kader dan wel aangepast moeten worden door de verwijzing naar artikel 27 Awir te laten vervallen. De samenloopbepaling in artikel IV strekt hiertoe. Indien artikel I, onderdeel E, van dit wetsvoorstel eerder in werking treedt dan artikel IV, onderdelen F en H, van de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen, dan strekt de samenloopbepaling ertoe artikel IV, onderdeel F, van de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen aan te passen in het kader van het laten vervallen van de verwijzing naar artikel 27 Awir, zodat bij inwerkingtreding van artikel IV, onderdeel F, van de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen geen verwijzing meer naar het vervallen artikel 27 Awir ontstaat.

Artikel VI (inwerkingtreding)

Het wetsvoorstel heeft een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026.

De Staatssecretaris van Financiën,
S.T.P.H. Palmen