

Vergaderjaar 2024–2025

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 mei 2025 en het nader rapport d.d. 30 juni 2025, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 april 2025, nr. 2025000779, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 mei 2025, nr. W06.25.00072/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 7 april 2025, no. 2025000779, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Herstel en Toeslagen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op het verbeteren van het toeslagenstelsel (Wet verbetermaatregelen toeslagen), met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt met diverse maatregelen beoogd het toeslagenstelsel te verbeteren en knelpunten weg te nemen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de wens van de regering om het toeslagenstelsel eenvoudiger en begrijpelijker te maken. Dit voorstel zou ook een eerste stap kunnen zijn om bij het toeslagenstelsel wat meer aansluiting te zoeken bij de ontwikkelingen in de sociale zekerheid die erop zijn gericht om in de uitvoering meer rekening te houden met de menselijke maat.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De Afdeling adviseert om een maatregel te nemen die aansluit op het stelsel van evenredig handhaven, zoals de regering voorstelt voor de sociale zekerheid, in plaats van het laten vervallen van de wettelijke bevoegdheid om verzuimboetes op te kunnen leggen. Zij adviseert tevens om een nadere motivering te geven voor het laten vervallen van de mogelijkheid om aan toeslagenadviseurs opgelegde vergrijpboetes openbaar te maken.

Verder adviseert de Afdeling de voorgestelde delegatiebevoegdheid nader af te bakenen en de daarin opgenomen discretionaire bevoegdheid te schrappen. Tot slot adviseert zij de keuze voor een wettelijke regeling om uitzonderingen te maken op het toeslagpartnerbegrip als instrument om de problematiek van een zeer beperkte groep op te lossen nader te bezien en van een uitgebreidere toelichting te voorzien.

In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Algemeen

In het wetsvoorstel worden diverse maatregelen voorgesteld:

- het bij vermissing, detentie en in vluchtsituaties maken van een uitzondering op het toeslagpartnerbegrip;*
- het verlengen van de aanvraagtermijn voor de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget van uiterlijk tot 1 september naar uiterlijk tot en met 31 december na afloop van een berekeningsjaar;²*
- het invoeren van een delegatiebevoegdheid om in bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aan te wijzen gevallen een beschikking van een andere overheidsinstantie voor het verleden buiten beschouwing te laten als dit in het voordeel van belanghebbende is;*
- het vervallen van de mogelijkheid tot het opleggen van verzuimboetes aan toeslaggerechtigden;*
- het vervallen van het openbaar kunnen maken van vergrijpboetes opgelegd aan toeslagenadviseurs;*
- het vervallen van het rekenen van rente op toeslagen bij terugvorderingen en nabetalingen voor toeslagjaren vanaf 2026.*

Het wetsvoorstel is volgens de toelichting ingegeven door de wens om, vooruitlopend op een beoogde hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel en op diverse onderdelen van de sociale zekerheid, een aantal toeslagbrede verbetermaatregelen door te voeren om op korte termijn knelpunten en schrijnende situaties op te lossen.³

De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om maatregelen voor te stellen om het toeslagenstelsel eenvoudiger en begrijpelijker te maken. Dit voorstel zou ook een eerste stap kunnen zijn om bij het toeslagenstelsel wat meer aansluiting te zoeken bij de ontwikkelingen in de sociale zekerheid die erop zijn gericht om in de uitvoering meer rekening te houden met de menselijke maat.

Voor het handhavingsbeleid voor toeslagen is indertijd aansluiting gezocht bij de fiscaliteit. Dit heeft geleid tot een strak en formeel handhavingskader waarvan gebleken is dat dit toeslaggerechtigden onevenredig heeft kunnen raken. Het is een positieve ontwikkeling dat een stap wordt gezet om de strakke koppeling met het handhavingskader van de fiscaliteit los te laten. De Afdeling merkt op dat het karakter van toeslagen meer overeenkomsten vertoont met dat van uitkeringen dan dat van belastingen. Daarom lijkt het meer voor de hand liggend om aansluiting te

² Dit is het kalenderjaar waarop de toeslag betrekking heeft.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

zoeken bij de ontwikkelingen in de sociale zekerheid die erop zijn gericht om in de uitvoering meer rekening te houden met de menselijke maat.⁴

De Afdeling wijst erop dat de regering voor de sociale zekerheid andere keuzes lijkt te maken om tot evenredige handhaving te komen. Mede tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op.

2. Vervallen mogelijkheid opleggen verzuimboete

Voorgesteld wordt om de wettelijke bevoegdheid van de Dienst Toeslagen te laten vervallen om verzuimboetes op te leggen aan toeslaggerechtigden. Bij opzet of grove schuld blijft het wel mogelijk om een vergrijpboete op te leggen. Ook de mogelijkheid van het opleggen van verzuim- en vergrijpboetes aan organisaties blijft onveranderd bestaan.

De toelichting geeft aan dat een vergissing snel gemaakt is, men iets over het hoofd kan zien of verkeerd kan begrijpen, tijdig reageren erbij inschiet, of wegens omstandigheden sprake kan zijn van een tijdelijk beperkt doenvermogen. Ook kan complexiteit in wet- en regelgeving volgens de toelichting ertoe leiden dat toeslaggerechtigden niet weten welke informatie moet worden verstrekt en op welk moment.⁵ Voor de fiscaliteit kunnen deze argumenten voor dezelfde personen ook gelden, maar in dat domein blijven verzuimboetes wel mogelijk.

Hoewel in veel gevallen buiten de boete om al voldoende prikkel bestaat voor een toeslaggerechtigde om informatie te verstrekken, omdat dit in zijn voordeel is,⁶ zijn er ook situaties waarin dit anders ligt. Zo kan het niet of niet tijdig doorgeven van relevante wijzigingen ertoe leiden dat nadien vaker of tot hogere bedragen terugvorderingen moeten plaatsvinden.

Met het vervallen van de verzuimboete vervalt de financiële prikkel en het waarschuwingseffect voor de toeslaggerechtigde om door het tijdig verstrekken van informatie dergelijke terugvorderingen te voorkomen. Dit effect wordt versterkt door de eveneens in dit voorstel opgenomen maatregel van het vervallen van het rekenen van rente.⁷

De Afdeling adviseert om in de toelichting aandacht te besteden aan hoe dit effect zich verhoudt tot het streven van de regering om te komen tot minder en lagere terugvorderingen en in dit kader nader te reflecteren op keuze om de bevoegdheid tot het opleggen van een verzuimboete geheel te schrappen.⁸

Voor de sociale zekerheid lijkt de regering bovendien andere keuzes te maken om te komen tot handhaving waarbij meer met de menselijke maat rekening wordt gehouden. Binnen de sociale zekerheid wordt een nieuw handhavingsbeleid voorgesteld waarbinnen de mogelijkheid van het opleggen van boetes voor bijvoorbeeld het niet doorgeven van informatie

⁴ Zie het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de handhaving in de sociale zekerheid om meer passend handhaven mogelijk te maken (Wet handhaving sociale zekerheid), waarover de Afdeling op 7 mei 2025 heeft geadviseerd, W12.25.00053/III.

⁵ Memorie van toelichting, paragrafen 3.4.1 en 3.4.2.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.2.

⁷ Waarbij het vervallen van rekenen van rente op zichzelf bezien begrijpelijk is, gezien het aan de voorschotsystematiek inherent zijn van terugvorderingen en nabetalingen.

⁸ Zo is het in de praktijk geen gebruikmaken van een bevoegdheid iets anders dan het geheel schrappen van de wettelijke bevoegdheid. In de toelichting wordt aangegeven dat het niet altijd eenduidig is of sprake is van een fout of toch van grove schuld of opzet. In een dergelijke situatie waarbij er mogelijk niet voldoende aanknopingspunten zijn om een vergrijpboete op te kunnen leggen, bestaat als gevolg van het voorstel niet langer de terugvaloptie van de verzuimboete.

blijft bestaan.⁹ Maar er is ook de mogelijkheid om een waarschuwing te geven als niet aan verplichtingen is voldaan.¹⁰ Het doel van dat voorstel is om evenredig handhaven in grotere mate mogelijk te maken, met de menselijke maat als uitgangspunt. Volgens de toelichting op dat voorstel betekent evenredig handhaven dat niet kan worden volstaan met een standaard boete of maatregel in reactie op een overtreding, maar dat een weloverwogen afweging gemaakt dient te worden welke reactie in het betreffende geval passend is.¹¹

De Afdeling adviseert om toe te lichten hoe de keuze die voor de toeslagen wordt gemaakt zich verhoudt tot de keuze die voor de sociale zekerheid wordt gemaakt. De vraag is waarom er bij toeslagen niet ook voor wordt gekozen om in plaats van het geheel laten vervallen van de bevoegdheid om bij verzuimen boetes op te leggen, de mogelijkheid te bieden van maatwerk door evenredig handhaven.

De Afdeling adviseert om de ontkoppeling van het fiscale handhavingsbeleid te combineren met een streven naar een koppeling met het stelsel van evenredig handhaven zoals wordt voorgesteld binnen de sociale zekerheid. Zij adviseert in dat licht om in ieder geval de keuze om de bevoegdheid tot het opleggen van een verzuimboete geheel te schrappen opnieuw af te wegen.

De Afdeling adviseert het kabinet aandacht te besteden aan de mogelijkheid dat het vervallen van de bevoegdheid om verzuimboetes aan toeslaggerechtigden op te kunnen leggen bijdraagt aan het ontstaan van (hoge) terugvorderingen. Zij constateert dat met deze maatregel een financiële prikkel en een waarschuwingseffect verdwijnt om toeslaggerechtigden te activeren om tijdig relevante informatie door te geven aan de Dienst Toeslagen.

Het kabinet heeft het advies van de Afdeling ter harte genomen en op dit punt de toelichting op de maatregel uitgebreid. Het kabinet is al met al van mening dat de dreiging van een eventuele terugvordering reeds een waarschuwend effect heeft en de doelstelling om (hoge) terugvorderingen van toeslagen op de korte termijn terug te dringen het best kan worden bereikt door betere dienstverlening. Mede op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren waarin geen verzuimboetes zijn opgelegd, wordt ook niet verwacht dat het schrappen van de bevoegdheid om verzuimboetes op te leggen zal leiden tot een toename van (hoge) terugvorderingen. Hierbij gaat het kabinet uit van de omstandigheid dat de toeslaggerechtigde er niet opzettelijk op uit is om informatie achter te houden. In dat geval blijft het immers mogelijk om een vergrijpboete op te leggen.

Van het toeslagenstelsel gaan ook zonder verzuimboete sterke prikkels uit die toeslaggerechtigden activeren om informatie tijdig aan de Dienst Toeslagen door te geven waardoor (hoge) terugvorderingen kunnen

⁹ Bij overtreding van de inlichtingenplicht wegens het niet verstrekken van informatie of het niet tijdig uit eigen beweging verstrekken van informatie volgt in beginsel een boete of waarschuwing. Bij overtreding wegens het niet tijdig op verzoek verstrekken van informatie volgt in beginsel een waarschuwing of een maatregel.

¹⁰ Zie het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de handhaving in de sociale zekerheid om meer passend handhaven mogelijk te maken (Wet handhaving sociale zekerheid), waarover de Afdeling op 7 mei 2025 heeft geadviseerd, W12.25.00053/III.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.5.1, van het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de handhaving in de sociale zekerheid om meer passend handhaven mogelijk te maken (Wet handhaving sociale zekerheid), waarover de Afdeling op 7 mei 2025 heeft geadviseerd, W12.25.00053/III. In deze paragraaf wordt ook opgemerkt dat eenduidig overheidshandelen en uniformiteit op het gebied van handhaving bijdragen aan voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van de overheid.

worden voorkomen. Inherent aan de voorschotsystematiek van toeslagen is dat toeslaggerechtigden 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 gevallen¹² 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 toeslaggerechtigden, de aanwezigheid van een toeslagpartner, het recht op kinderbijslag en de zorgverzekerdheid van toeslaggerechtigden. Voor het vaststellen van het definitieve recht op een toeslag is de Dienst Toeslagen dus maar beperkt afhankelijk van informatie die door de toeslaggerechtigde zelf moet worden aangeleverd. Als de informatie die de toeslaggerechtigde 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 toeslaggerechtigden vaak al als sanctie ervaren en kunnen leiden tot betalingsproblemen en schulden.¹³ Het willen voorkomen van een terugvordering, betalingsproblemen of schulden vormt dus reeds een sterke prikkel voor toeslaggerechtigden om wijzigingen op tijd aan de Dienst Toeslagen door te geven. Als door een informatiegebrek geen wijziging optreedt, of een nabetaling ontstaat, zou een boete eveneens niet passend zijn.

Om hoge terugvorderingen verder te voorkomen, zet het kabinet in op verbeteringen in de dienstverlening van de Dienst Toeslagen. 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 toeslaggerechtigden aangeleverde gegevens als de Dienst Toeslagen over contra-indicaties beschikt dat deze gegevens waarschijnlijk onjuist zijn. Zo kan ook zonder actieve handeling van de toeslaggerechtigde al in de voorschotfase een (hoge) terugvordering voorkomen worden. Daarnaast zet de Dienst Toeslagen in op publiekscampagnes om mensen bewust te maken van de noodzaak van het tijdig in de voorschotfase doorgeven van bepaalde informatie.

Daarbij heeft het kabinet aandacht voor de complexiteit van het stelsel, waardoor toeslaggerechtigden niet altijd weten welke informatie zij op welk moment moeten aanleveren, en voor de bij veel toeslaggerechtigden 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-

¹² Als informatie vanuit de toeslaggerechtigde wel noodzakelijk is voor de Dienst Toeslagen om het recht op of de hoogte van een toeslag vast te kunnen stellen, kan zij bij gebrek aan deze informatie het voorschot ambtshalve vaststellen, of op nihil vaststellen, totdat deze informatie wordt aangeleverd. Ook in deze situaties bestaat dus voor toeslaggerechtigden een sterke prikkel om informatie aan te leveren.

¹³ In 2020 had zo'n 8% van de ruim 130.000 huishoudens die een terugvordering ontvingen moeite om deze terugvordering te betalen.

gebruik)¹⁴. 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 toeslaggerechtigden 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 toeslaggerechtigden nu kunnen ervaren, beschouwt het kabinet de verzuimboete voor toeslaggerechtigden niet als een in het toeslagenstelsel passend handhavingsinstrument. Ten overvloede wordt opgemerkt dat dit voorstel van het kabinet onverlet laat dat de Dienst Toeslagen de mogelijkheid heeft en behoudt om een boete op te leggen wanneer er sprake is van opzet of grove schuld bij het niet tijdig of onjuist informeren van Dienst Toeslagen.

De Afdeling adviseert tevens om toe te lichten hoe deze maatregel zich verhoudt tot de keuzes die voor de sociale zekerheid worden gemaakt en adviseert te streven naar een koppeling met het stelsel van evenredig handhaven zoals dat in de sociale zekerheid wordt voorgesteld. 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.¹⁵ Daartoe wordt voorzien in één handhavingskader voor alle socialezekerheidswetten dat de instrumenten en voorwaarden bevat die nodig zijn om de verschillende regelingen in de sociale zekerheid passend en evenredig te kunnen handhaven. 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. 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, ook 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 hierboven 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 bovendien onduidelijkheid weggenomen voor burgers en voor de uitvoering, door een bevoegdheid te schrappen waarvan onduidelijk is of en wanneer deze ingezet zou moeten worden.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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 zijn 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 toeslaggerechtigde 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.

De toelichting op de maatregel is op beide punten aangevuld.

3. Vervallen mogelijkheid openbaar maken vergrijpboetes

Voorgesteld wordt de wettelijke bevoegdheid van de Dienst Toeslagen te laten vervallen om aan toeslagenadviseurs¹⁶ opgelegde vergrijpboetes openbaar te kunnen maken, onder meer omdat de openbaarmaking volgens de toelichting geen meerwaarde heeft.¹⁷

De mogelijkheid van het openbaar maken is ingevoerd per 2020 en heeft tot doel het voorlichten van het publiek over beroepsbeoefenaars die door middel van medeplegen belastingontduiking of toeslagfraude faciliteren, zodat belanghebbenden een beter geïnformeerde keuze voor een adviseur kunnen maken.¹⁸

Volgens de toelichting past de bevoegdheid om vergrijpboetes openbaar te maken beter binnen het fiscale domein en zou de adviespraktijk binnen het toeslagendomein een ander karakter hebben.¹⁹ Waarop dit wordt gebaseerd blijkt niet uit de toelichting. Ook fraude bij toeslagen is gezien ervaringen uit het verleden niet ondenkbaar.

De redenering uit de toelichting dat openbaarmaking alleen effect zou sorteren als degenen die opzettelijk fraude hebben gefaciliteerd dit ook na de openbaarmaking binnen hetzelfde domein zouden voortzetten, overtuigt niet. Als facilitators van fraude binnen een bepaald domein in beeld komen, is het niet ondenkbaar dat zij vervolgens soortgelijke activiteiten ontwikkelen in een ander domein.²⁰ Openbaarmaking zou dan een effectief middel kunnen zijn ter voorkoming van vervolgfraude door

¹⁶ De toelichting en huidige wetteksten spreken over personen die beroeps- of bedrijfsmatig bijstand verlenen bij het aanvragen of wijzigen van een toeslag.

¹⁷ Er wordt niet verwacht dat de openbaarmaking een effect sorteert op de voortzetting van de beroeps- of bedrijfsmatige bijstand en dat een situatie van openbaarmaking zich voor zal doen, omdat het daarbij om vrij ernstige vergrijpen gaat waarvoor veelal de route van het strafrecht zal worden gevolgd.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3, bij Overige fiscale maatregelen 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35 303, nr. 3.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.3.

²⁰ Zo zijn gevallen bekend van het ten onrechte aanvragen van toeslagen door tussenpersonen, zijn ten onrechte aftrek van zorgkosten of giften in de fiscaliteit geclaimd en worden onrechtmatige declaraties in de zorg gedaan. Malafide zaakwaarnemers richten zich specifiek – in bepaalde gevallen met medeweten van de betrokken gerechtigden – op het onrechtmatig behalen van voordelen uit overheidsregelingen.

deze facilitators in een ander domein zoals zorg, sociale zekerheid of belastingen.

De Afdeling adviseert nader te motiveren waarom met in achtneming van het voorgaande de mogelijkheid voor het openbaar maken van vergrijpboetes specifiek voor toeslagenadviseurs kan komen te vervallen.

De Afdeling adviseert om nader te motiveren waarom de bevoegdheid van de Dienst Toeslagen om vergrijpboetes openbaar te maken kan komen te vervallen, onder meer omdat nog onvoldoende uit de toelichting blijkt waarin de adviespraktijk bij toeslagen verschilt van de adviespraktijk in de fiscaliteit.

Naar aanleiding van het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid en het opnieuw opstarten van het proces van intensief toezicht binnen de Dienst Toeslagen, is bekeken op welke punten het handhavingskader in de Awir aanpassing behoeft. Uit deze inventarisatie is gebleken dat de bevoegdheid om vergrijpboetes openbaar te maken naar het oordeel van het kabinet binnen het toeslagenstelsel geen noodzakelijk instrument is om passend en evenredig handhaven mogelijk te maken. In de praktijk is gebleken dat deze bevoegdheid tot openbaarmaking niet heeft geleid tot het daadwerkelijk openbaar maken 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. Ernstige gevallen van vermeende fraude waarbij een toeslagenadviseur betrokken is zullen zich al snel lenen voor overdracht door Dienst Toeslagen aan de strafrechtketen.²¹ In die situaties legt Dienst Toeslagen geen bestuurlijke boete op en kan deze derhalve ook niet openbaar gemaakt worden.

Zoals eerder beschreven streeft het kabinet naar het hanteren van dezelfde uitgangspunten in het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid en het toeslagenstelsel. In de sociale zekerheid bestaat een bevoegdheid tot openbaarmaking van boetes niet, ondanks dat het in theorie voor kan komen dat een adviseur die fraude in de sociale zekerheid faciliteert, na oplegging van een boete doorgaat met deze praktijk, of fraude in een ander domein gaat faciliteren. 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. De uitvoeringscapaciteit voor handhaving kan beter worden benut.

Het kabinet is daarnaast van mening dat openbaarmaking van een vergrijpboete beter past in de fiscaliteit. De directe aanleiding voor het opnemen van deze bepaling lag niet in het toeslagendomein, maar in het de vermeende belastingontwijking en belastingfraude die aan het licht is gekomen in de Panama Papers. 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

²¹ 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.

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 informierend effect uitgaat van publicatie van de vergrijpboete en dat een burger die op zoek is naar een fiscaal adviseur daarom een dergelijke praktijk zal mijden, zoals de Afdeling beschrijft.

De toelichting op de maatregel is aangevuld met bovenstaande overwegingen.

4. Niet met terugwerkende kracht aanpassen van toeslagen bij bepaalde beschikkingen van andere overheidsinstanties

Een beschikking met terugwerkende kracht van een andere overheidsinstantie dan de Dienst Toeslagen kan op dit moment tot bijstelling met terugwerkende kracht leiden van het recht op een toeslag of de hoogte daarvan in het nadeel van de toeslaggerechtigde. Dit kan een terugvoering van eerder ontvangen toeslagen en betalingsproblemen tot gevolg hebben.

Om dit te voorkomen,²² wordt een delegatiebepaling voorgesteld op grond waarvan bij amvb bepaalde categorieën van gevallen kunnen worden aangewezen waarbij niet wordt teruggekomen op het verleden als dat in het nadeel van de toeslaggerechtigde is. Dergelijke beschikkingen van andere overheidsinstanties hebben dan alleen gevolgen voor het recht op of de hoogte van de toeslag vanaf het moment dat de beschikking is afgegeven. Beschikkingen van andere overheidsinstanties kunnen wel, ook voor het verleden, gevolgen hebben voor het recht op of de hoogte van de toeslagen als dit in het voordeel is van de toeslaggerechtigde.

a. Delegatiebevoegdheid

In de memorie van toelichting wordt summier toegelicht aan welke gevallen wordt gedacht waarvoor de voorgestelde delegatiebevoegdheid zou worden ingezet. Het moet gaan om beschikkingen van andere overheidsinstanties.²³ Daarbij lijkt het niet te moeten gaan om wijzigingen in het recht op toeslagen die inherent zijn aan het werken met een voorschotsystematiek.²⁴ Als voorbeeld van een wel onder de delegatiebevoegdheid te brengen situatie wordt het met terugwerkende kracht intrekken van een verblijfstitel genoemd.²⁵

De voorgestelde delegatiebepaling bevat echter alleen de omschrijving van een beschikking met terugwerkende kracht. Een nadere afbakening ontbreekt. Dit leidt ertoe dat er een vrijwel ongeclausuleerde bevoegdheid ontstaat om bij amvb groepen van gevallen aan te wijzen waarbij rechtsgeldige beschikkingen, voor zover deze terugwerkende kracht hebben, voor het recht op toeslagen buiten beschouwing kunnen worden gelaten.²⁶ Dit lijkt, blijkens de toelichting, niet de bedoeling. De Afdeling adviseert de delegatiebepaling in te perken in overeenstemming met het beoogde toepassingsbereik ervan.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 1.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

²⁶ Het lijkt bijvoorbeeld voor de hand liggend dat een beschikking van de Belastingdienst die ziet op de vaststelling van het inkomen over voorgaande jaren een beschikking is die inherent is aan het werken met een voorschotsystematiek en daarom niet onder de reikwijdte van de delegatiebevoegdheid zou moeten kunnen vallen.

b. Kan-bepaling

De voorgestelde delegatiebevoegdheid is vormgegeven als een zogenoemde kan-bepaling: in de bij amvb bepaalde gevallen kan de Dienst Toeslagen een beschikking in het voordeel van belanghebbende (en dus met een negatief effect op toeslagen) voor het verleden buiten beschouwing laten. Volgens de toelichting is het doel van de kan-bepaling ervoor te zorgen dat beschikkingen met terugwerkende kracht die een positief effect hebben op de toeslagen, wel in aanmerking worden genomen voor het verleden.²⁷

De Afdeling merkt op dat het geven van een discretionaire bevoegdheid daarvoor niet nodig is, omdat het buiten beschouwing laten van een beschikking volgens de wettekst alleen mogelijk is als dit in het voordeel van de toeslaggerechtigde is en er dus sprake is van een beschikking met een negatief effect op toeslagen. De bedoeling lijkt bovendien te zijn om in alle bij amvb aangewezen gevallen waarin een beschikking met terugwerkende kracht tot een negatief effect op toeslagen leidt en het buiten beschouwing laten dus in het voordeel van de toeslaggerechtigde is, deze voor het verleden buiten beschouwing te laten. Daar past geen discretionaire bevoegdheid bij.

De Afdeling adviseert de kan-bepaling uit de voorgestelde delegatiebepaling te schrappen.

De Afdeling maakt met betrekking tot de voorgestelde delegatiebevoegdheid om bepaalde beschikkingen waaraan terugwerkende kracht is toegekend buiten beschouwing te laten twee opmerkingen. De eerste opmerking ziet op de delegatiebevoegdheid zelf. Op basis van de voorgestelde wettekst zoals die is voorgelegd bij de Afdeling ter advisering ontbreekt volgens de Afdeling een nadere afbakening, waardoor een ongeclausuleerde bevoegdheid zou ontstaan om bij algemene maatregel van bestuur groepen aan te kunnen wijzen waarbij rechtsgeldige beschikkingen, voor zover deze terugwerkende kracht hebben, voor het recht op toeslagen buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

Het kabinet heeft het advies van de Afdeling ter harte genomen en de delegatiegrondslag nader afgebakend. Toegevoegd is dat het moet gaan om een beschikking die ertoe leidt dat een belanghebbende niet (meer) voldoet aan de voorwaarden voor aanspraak op een toeslag. In het voorbeeld van de verblijfstitel vormt een rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 een voorwaarde om aanspraak te maken op sociale voorzieningen waaronder toeslagen.²⁸ Voor mensen buiten de Europese Unie stelt de Immigratie- en Naturalisatiedienst een eventueel verblijfsrecht bij beschikking vast. Het aantal categorieën beschikkingen die een dergelijk effect op het recht op toeslagen kunnen hebben, is beperkt. Daarnaast is toegevoegd dat de delegatiebevoegdheid niet van toepassing is ten aanzien van beschikkingen gegeven voor de Dienst Toeslagen of 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. Voor de Belastingdienst geldt dat beschikkingen inhoudende een vaststelling van het verzamelinkomen of de rendementsgrondslag van invloed zijn op het recht of de hoogte van toeslagen. Dit type beschikkingen verschilt echter van het type beschikkingen dat beoogd is met de

²⁷ Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 21b van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

²⁸ Artikel 10, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

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 kunnen maken op toeslagen. Naast het wetsvoorstel is ook de memorie van toelichting uitgebreid om meer duiding te geven.

De tweede opmerking ziet op het feit dat de delegatiegrondslag in het wetsvoorstel als kan-bepaling geformuleerd was. De kan-bepaling was bedoeld om te benadrukken dat de Dienst Toeslagen enkel beschikkingen van andere bestuursorganen buiten beschouwing laat indien dat voordelig is voor de belanghebbende. Door de zinsnede «in het voordeel» in het voorgestelde artikel 21b Awir op te nemen, is de kan-bepaling inderdaad overbodig. De kan-bepaling is naar aanleiding van het advies van de Afdeling derhalve geschrapt.

5. Uitzonderingen partnerbegrip, detailwetgeving

In enkele zeer specifieke situaties wordt een uitzondering voorgesteld op het toeslagpartnerbegrip:

- *bij vermissing²⁹ van de partner;*
- *bij het langer dan drie maanden in detentie opgenomen zijn van de partner;*
- *bij het als erkende vluchteling hebben van een gehuwde partner die niet meegereisd is naar Nederland.*

Van deze partners kan volgens de toelichting niet worden verwacht dat zij fysiek of financieel kunnen bijdragen aan het huishouden.³⁰ Daarom worden zij voor de toeslagen niet aangemerkt als toeslagpartner en heeft de toeslaggerechtigde hetzelfde recht op toeslagen als een alleenstaande.

Volgens de toelichting voorzien gemeenten momenteel in deze en andere uitzonderlijke situaties in aanvullende bijstand voor toeslaggerechtigden met een uitkering op minimumniveau.³¹ Voor uitzonderlijke situaties die niet onder één van de voorgestelde uitzonderingen vallen, blijft de aanvulling door gemeenten als vangnet bestaan.³²

De voorgestelde uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip zullen zich naar verwachting beperkt voordoen. Volgens de toelichting gaat het om 2000 toeslaggerechtigden die recht krijgen op de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget, om 3000 toeslaggerechtigden die recht krijgen op een hoger bedrag aan zorgtoeslag en om 900 personen die recht krijgen op kinderopvangtoeslag.³³ Dit is een zeer beperkt aantal op het totaal van 5,9 miljoen huishoudens dat recht heeft op toeslagen.³⁴

²⁹ De toelichting geeft geen specifieke definitie van het begrip «vermissing». Artikel 1:413 BW hanteert een termijn van 5 jaar (of 1 jaar bij omstandigheden die de dood van een persoon waarschijnlijk maken) waarna een vermissing kan worden vastgesteld door de rechter. Deze definitie zal in het voorstel echter niet worden bedoeld, omdat die vaststelling dezelfde juridische gevolgen heeft als een overlijden, wat automatisch het einde van het partnerschap betekent. De Afdeling neemt wel aan dat met de in het voorstel gebruikte term wordt bedoeld het structureel onvindbaar zijn van een persoon en niet de situatie van een korte onvindbaarheid.

³⁰ Memorie van toelichting, paragrafen 1 en 3.2.1.

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2.

³² Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2.

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 4, onder «uitzondering partnerbegrip».

³⁴ Dit betreft ongeveer 10 miljoen personen. Kamerstukken II 2024/25, 36 708, nr. 8, voetnoot 1.

Los van de vraag of het wenselijk is om op het niveau van de wet voorzieningen voor zeer specifieke situaties te treffen, merkt de Afdeling op dat zich waarschijnlijk al snel weer andere gevallen voor zullen doen, die dan vervolgens aanleiding geven tot nog meer wetgeving. Dit roept de vraag op waarom niet is gekozen voor een meer generieke formulering, al dan niet gepaard gaande met een delegatiebepaling, die meer aansluit bij de bedoeling van de regeling. Die bedoeling is namelijk het treffen van een voorziening in situaties waarin van de partner (langdurig) niet kan worden verwacht dat deze fysiek of financieel kan bijdragen aan het huishouden. Indien dat niet werkbaar is, is de vraag waarom niet via de huidige gemeentelijke regeling in maatwerkoplossingen voor deze problematiek blijft worden voorzien.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de keuze voor een wettelijke regeling en de keuze voor detailwetgeving in plaats van een meer generieke formulering, al dan niet via lagere regelgeving. Daarbij adviseert zij meer aandacht te besteden aan de overwegingen om de voorkeur te geven aan een wettelijke regeling boven het handhaven van de huidige gemeentelijke maatwerkregeling.

Met betrekking tot de drie voorgestelde uitzonderingen op het toeslag-partnerbegrip constateert de Afdeling dat de uitzonderingen zien op een beperkte groep belanghebbenden en stelt de vraag of het wenselijk is om (op het niveau van de wet) voorzieningen voor zulke specifieke situaties te treffen. Door deze uitzonderingen te introduceren krijgen drie afgebakende groepen recht op toeslagen alsof zij alleenstaanden zijn, met als voornaamste voordeel dat de belanghebbenden hierdoor recht kunnen krijgen op de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget³⁵ en kinderopvangtoeslag kunnen krijgen zonder dat de persoon die als toeslagpartner werd aangemerkt hoeft te voldoen aan de arbeidseis. De uitzonderingen voor deze drie groepen komen voort uit verschillende signalen over knellende situaties die de Dienst Toeslagen de afgelopen jaren heeft ontvangen. Onder andere de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben in een gezamenlijke brief reeds in 2021 aandacht gevraagd voor dit probleem³⁶ naar aanleiding van eerdere en meerdere signalen die zijn afgegeven door de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Vluchtelingenwerk Nederland en de Nederlandse Arbeidsinspectie. Eind 2021 is dit knelpunt ook benoemd in de brief in antwoord op de motie Lodders/Van Weyenberg waarin de regering is verzocht *quick fixes* te onderzoeken en daar waar mogelijk door te voeren om schrijnende situaties en terugvorderingen te voorkomen.³⁷ Ook vanuit de uitvoeringspraktijk binnen de Dienst Toeslagen is en wordt nog altijd op dit probleem gewezen.

Hoewel de groep mensen die met de voorgestelde uitzonderingen geholpen worden ten opzichte van de totale populatie toeslaggerechtigden wellicht een beperkte groep vormt, betreft het geen verwaarloosbaar aantal. Daarbij is met name relevant dat dit een kleine groep is die juist grote financiële consequenties ervaart van de huidige wetgeving, met name door het gemis van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget en het mogelijke verlies van de gehele kinderopvangtoeslag. Deze drie groepen mensen bevinden zich reeds in een kwetsbare situatie, waardoor multiproblematiek en daarmee schrijnende situaties op de loer liggen. Het kabinet acht zich derhalve genoodzaakt om dit

³⁵ € 3.389 (2025)

³⁶ «Knelpunten bij kinderopvangtoeslag en Alo-kop kindgebonden budget», brief van 12 april 2021 van de Nationale ombudsman.

³⁷ Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 898.

probleem, waar herhaaldelijk aandacht voor is gevraagd, met dit wetsvoorstel aan te pakken.

Met de in het wetsvoorstel beschreven maatregel wordt op de korte termijn een oplossing gevonden voor toeslaggerechtigden die zich in deze schrijnende situatie bevinden. Er is bewust gekozen voor drie afgebakende situaties waarbij zoveel mogelijk op basis van objectieveerbare gegevens kan worden verondersteld dat het vrijwel zeker is dat een partner niet fysiek dan wel financieel kan bijdragen aan het huishouden. De Afdeling merkt op dat er zich snel andere gevallen zullen voordoen die dan aanleiding geven tot aanvullende wetgeving. Vanuit de gedachte dat er mogelijk toeslaggerechtigden zijn met vergelijkbare problematiek die niet binnen de afgebakende groepen vallen, vraagt de Afdeling verder waarom er niet voor een generieke bepaling is gekozen, waarbij een uitzondering geldt voor een noodgedwongen elders verblijvende partner die niet fysiek dan wel financieel kan bijdragen aan het huishouden. Indien dat niet werkbaar is, luidt de vraag waarom niet via de huidige gemeentelijke regeling in maatwerkoplossingen voor deze problematiek blijft worden voorzien.

Het kabinet onderkent het bestaan van het risico dat er zich mogelijk nieuwe groepen zullen presenteren. In de voorbereiding is daarom zowel met de Dienst Toeslagen als met stakeholders nadrukkelijk gesproken over of er op dit moment andere identificeerbare groepen in beeld zijn bij wie soortgelijke problematiek speelt en die meegenomen zouden moeten worden in dit wetsvoorstel. Dergelijke aanvullende groepen zijn niet naar voren gekomen uit die gesprekken dan wel uit de internetconsultatie. Mochten er in de toekomst individuele gevallen blijken waarin iemand feitelijk alleenstaand is en een vergelijkbare problematiek speelt als bij de onderhavige drie groepen, dan is – zover de gemeente daar niet in voorziet – voor die gevallen maatwerk mogelijk binnen de bestaande juridische kaders, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Een meer generieke formulering waarbij objectief bepaalbare groepen in lagere regelgeving worden afgebakend, vergt meer tijd, hetgeen zou betekenen dat de nu identificeerbare groepen langer op een oplossing moeten wachten. Om die reden ziet het kabinet daar op dit moment vanaf. Hetzelfde geldt voor een meer generieke oplossing voor toeslaggerechtigden die niet in een objectief te beschrijven groep vallen, maar wel met soortgelijke problematiek te maken hebben. Ook dit vergt meer tijd. Hiervoor is onder andere nodig dat de uitvoeringsgevolgen goed in beeld worden gebracht, zoals de Afdeling zelf al suggereert. Ook zal duidelijk moeten zijn welke informatie er moet worden uitgevraagd bij toeslaggerechtigden die zich op een generieke uitzondering beroepen. Bovendien heeft het de voorkeur om een dergelijke oplossingsrichting in gezamenlijkheid met andere regelingen in de sociale zekerheid uit te werken, zodat voor toeslaggerechtigden direct duidelijk is wat de gevolgen van de uitzondering zijn en zij dezelfde uitzonderingssituatie niet bij meerdere overheidsinstanties hoeven te melden. Naar aanleiding van het programma Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen (VIM) wordt in samenspraak met andere regelingen in de sociale zekerheid nader onderzocht hoe mensen die verkeren in uitzonderingssituaties die zich voordoen bij het hanteren van een geobjectiveerd partnerbegrip het best op een uniforme en toegankelijke wijze geholpen kunnen worden. Om ervoor te zorgen dat de groepen toeslaggerechtigden die wel op korte termijn geholpen kunnen worden niet langer in de problemen blijven gedurende de nadere uitwerking van deze oplossingsrichting, streeft het kabinet ernaar om de nu voorgestelde uitzonderingen in te voeren, waarvan vaststaat dat deze uitvoerbaar zijn.

Gemeenten zijn meer dan de Dienst Toeslagen in staat om feitelijk onderzoek te doen naar de individuele situatie van toeslaggerechtigden; vandaar dat de gemeente voorlopig het vangnet blijft als het toeslagpartnerschap knelt, maar de situatie niet onder een objectief beschreven uitzondering valt. Het kabinet acht het echter niet wenselijk om de gemeenten structureel een probleem te laten oplossen waarvan bekend is dat de oorzaak in toeslagenwetgeving ligt. Daarnaast is de gemeente enkel aan zet wanneer iemand onder het bestaansminimum terechtkomt. Toeslaggerechtigden met hetzelfde probleem (bijvoorbeeld een partner in detentie) die (net) boven het bestaansminimum zitten, zouden dan geen aanvulling vanuit de gemeente ontvangen. Bovendien kunnen hierdoor verschillen ontstaan tussen burgers, afhankelijk van in welke gemeente iemand een beroep doet op een maatwerkoplossing. Dit vindt het kabinet onwenselijk. Met de voorgestelde uitzonderingen worden gemeenten ontlast op dit gebied en wordt ervoor gezorgd mensen in een vergelijkbare situatie van dezelfde uitzondering gebruik kunnen maken.

De memorie van toelichting is op bovenstaande punten aangevuld en verduidelijkt.

6. Conclusie

Het wetsvoorstel beoogt met diverse maatregelen het toeslagenstelsel te verbeteren en knelpunten weg te nemen. De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om maatregelen voor te stellen om het toeslagenstelsel eenvoudiger en begrijpelijker te maken. De Afdeling vindt het een positieve ontwikkeling dat een stap wordt gezet om de strakke koppeling met het handhavingskader van de fiscaliteit los te laten. Het voorstel zou een eerste stap kunnen zijn om bij het toeslagenstelsel wat meer aansluiting te zoeken bij de ontwikkelingen in de sociale zekerheid die erop gericht zijn om in de uitvoering meer rekening te houden met de menselijke maat.

Zoals in de voorgaande punten aan de orde is geweest, roept de wijze waarop aan de genoemde wens van de regering uitvoering wordt gegeven bij de Afdeling echter verschillende vragen op. Omdat geen aansluiting bij de ontwikkelingen in de sociale zekerheid lijkt te worden gezocht, gaan de handhavingsmaatregelen binnen de verschillende aanpalende domeinen verder uiteenlopen. Ook is het de vraag of de mate van detaillering van wetgeving tot een regeling leidt die voldoende aansluit bij de doelstelling van de wetgever en de uitvoering voldoende tegemoetkomt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om enkele redactionele wijzigingen in de memorie van toelichting aan te brengen. Daarnaast zijn – naast de toevoegingen zoals bij onderdeel 4 toegelicht – enkele wetstechnische verbeteringen aangebracht in artikel I, onderdeel D van het wetsvoorstel (artikel 21b Awir). Zo is in verband met de beoogde aanwijzing van beschikkingen die een intrekking van de verblijfstitel inhouden expliciet opgenomen dat het indien nodig mogelijk is om in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen af te wijken van artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000. Daarnaast kunnen eveneens bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld worden omtrent

de buiten beschouwing te laten typen beschikkingen, waarbij met name wordt gedacht aan de invulling van hoe de Dienst Toeslagen op de hoogte wordt gebracht van een beschikking. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op dit onderdeel van het wetsvoorstel.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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