



Beleidsregel van de Staatssecretaris van Financiën van 10 Juni 2025 over herziening van het boetebeleid (Beleidsregel bestuurlijke boeten Dienst Toeslagen)

De Staatssecretaris van Financiën,

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en hoofdstuk 2, paragraaf, 6 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen;

Besluit:

Artikel 1. Definities

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- Awir*: Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen;
- Awb*: Algemene wet bestuursrecht;
- overtreder*: degene aan wie, op grond van artikel 5:1, tweede en derde lid, van de Awb en artikel 40, 41 en 41bis Awir, in de hoedanigheid van pleger, medepleger, doen pleger, uitlokker, medeplichtige, feitelijk leidinggever of opdrachtgever een bestuurlijke boete kan worden opgelegd;
- kinderopvangorganisatie*: kindercentrum en gastouderbureau als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet kinderopvang;
- recidive*: recidive als bedoeld in artikel 41, tweede lid, van de Awir.

Artikel 2. Toepassingsgebied

- In dit besluit worden beleidsregels gegeven die gelden bij het opleggen van bestuurlijke boeten door Dienst Toeslagen op grond van hoofdstuk 2, paragraaf 6, van de Awir.
- Op beboetbare feiten die zijn begaan ná de inwerkingtredingsdatum van dit besluit zijn de beleidsregels van dit besluit van toepassing.
- Op beboetbare feiten die zijn begaan vóór de inwerkingtredingsdatum van dit besluit blijven de (oude) beleidsregels van toepassing, zoals deze luidden ten tijde van het begaan van het beboetbare feit. Indien ter zake van deze feiten op het moment van inwerkingtreding van dit besluit nog geen boete is opgelegd of de boetebeschikking nog niet onherroepelijk vaststaat, dan zijn de beleidsregels van dit besluit van toepassing voor zover deze gunstiger zijn voor overtreder.

Artikel 3. Verzuimboetes

- Ter zake van een overtreding als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de Awir kan Dienst Toeslagen een boete opleggen.
- Dienst Toeslagen herinnert de overtreder voorafgaande aan de aanmaning, als bedoeld in artikel 38 van de Awir, schriftelijk aan de informatieverplichting en de constatering van de overtreding. Deze brief geldt als een waarschuwing.
- Als een kinderopvangorganisatie de in artikel 38 van de Awir genoemde informatie niet of niet tijdig verstrekt en Dienst Toeslagen een boete oplegt dan wordt de boetehoogte vastgesteld conform onderstaand schema tenzij bijzondere omstandigheden een andere boetehoogte rechtvaardigen.

Verzuimboete

Kindercentra, boete per LRK, per maand	Bedrag per 1/1/25
• 10% van maximum	€ 671
• recidive 25% van maximum	€ 1.677
Maximum: bedrag genoemd in artikel 40, eerste lid, van de Awir (per 1 januari 2025 € 6.709)	
Gastouderbureau, boete op basis van aantal geregistreerde kinderen, per maand	Bedrag per 1/1/25

• 1-10 kinderen: 5% van maximum, 1 ^e overtreding	€ 335
• recidive 10% van maximum	€ 671
• 10-20 kinderen: 7.5% van maximum, 1 ^e overtreding	€ 503
• Recidive 15% van maximum	€ 1.006
• > 20 kinderen: 10% van maximum, 1 ^e overtreding	€ 671
• Recidive 20% van maximum	€ 1.342
Maximum: bedrag genoemd in artikel 40, eerste lid, van de Awir (per 1 januari 2025 € 6.709)	

4. Dienst Toeslagen vermindert de hoogte van de boete indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven. In afwijking van de voorgaande leden kan in uitzonderlijke gevallen een boete tot het wettelijk maximum van artikel 40, eerste lid, van de Awir worden opgelegd.
5. Als het aan grove schuld of opzet van de overtreder te wijten is dat de gegevens of inlichtingen niet zijn verstrekt, moet Dienst Toeslagen vooraf een keuze maken tussen het opleggen van een boete op grond van artikel 40, eerste lid, van de Awir of een boete op grond van artikel 41, eerste lid, van de Awir.

Artikel 4. Vergrijpboetes

Boetes aan overtreder, niet zijnde een kinderopvangorganisatie

1. Ter zake van een overtreding als bedoeld in artikel 41 van de Awir kan Dienst Toeslagen een boete opleggen. Bij het bepalen van de hoogte van de boete aan een overtreder niet zijnde kinderopvangorganisatie gaat Dienst Toeslagen uit van het volgende schema:

Opzet

Nadeelbedrag van:	Nadeelbedrag tot:	Boetehoogte opzet	Boetehoogte opzet, recidive
€ 0	€ 1.000	Afzien van boete	€ 150 met inachtneming van wettelijk maximum
€ 1.000	€ 3.000	€ 150	€ 300
€ 3.000	€ 10.000	€ 450	€ 900
€ 10.000	€ 20.000	€ 1.200	€ 2.400
€ 20.000	maximum	Handmatig, uitgaand van 10% nadeelbedrag	Handmatig, uitgaand van 20% nadeelbedrag

Grove schuld

Nadeelbedrag van:	Nadeelbedrag tot:	Boetehoogte grove schuld	Boetehoogte grove schuld, recidive
€ 0	€ 1.000	Afzien van boete	Afzien van boete
€ 1.000	€ 3.000	€ 75	€ 150
€ 3.000	€ 10.000	€ 225	€ 450
€ 10.000	€ 20.000	€ 600	€ 1.200
€ 20.000	maximum	Handmatig, uitgaand van 5% nadeelbedrag	Handmatig, uitgaand van 10% nadeelbedrag

2. Als een bedrag is teruggevorderd op grond van artikel 41, eerste lid, van de Awir dan geldt dit bedrag als uitgangspunt voor het opleggen van de bestuurlijke boete. Als geen bedrag is teruggevorderd dan geldt voor het bedrag dat zou zijn teruggevorderd het bedrag dat zou zijn teruggevorderd als overeenkomstig het systeem van bevoorschotting was uitbetaald, op het moment van beschikken. In de individuele straftoemeting kan het feit dat geen voordeel is behaald meewegen.

Boetes aan kinderopvangorganisaties

3. Ter zake van een vergrijp als bedoeld in artikel 41 van de Awir kan Dienst Toeslagen aan een kinderopvangorganisatie een boete opleggen van ten hoogste 100 procent van het bedrag van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, vastgesteld conform onderstaand schema.



Vergrijpboete

Kindercentra, boete per LRK, per maand	Bedragen per 1 januari 2024
• grove schuld 10% van maximum	€ 2.575
• recidive grove schuld 25%	€ 6.437
• opzet 40%	€ 10.300
• recidive opzet 60%	€ 15.450
Maximum: bedrag overeenkomstig 4 ^e categorie strafrecht (per 1 januari 2024 € 25.750)	

Gastouderbureau, boete op basis van aantal geregistreerde kinderen, per maand	
1–10 kinderen:	
• grove schuld 5% van maximum	€ 1.287
• recidive grove schuld 15% van maximum	€ 3.862
• opzet 20% van maximum	€ 5.150
• recidive opzet 30% van maximum	€ 7.725
10–20 kinderen:	
• grove schuld 10% van maximum	€ 2.575
• recidive grove schuld 20% van maximum	€ 5.150
• opzet 25% van maximum	€ 6.437
• recidive opzet 40% van maximum	€ 10.300
> 20 kinderen:	
• grove schuld 20% van maximum	€ 5.150
• recidive grove schuld 40% van maximum	€ 10.300
• opzet 40% van maximum	€ 10.300
• recidive opzet 60% van maximum	€ 15.450
Maximum: bedrag overeenkomstig 4 ^e categorie strafrecht (per 1 januari 2024 € 25.750)	

4. Wanneer het opleggen van een vergrijpboete door Dienst Toeslagen wordt overwogen wordt de procedure van afdeling 5.4.2. van de Awb gevolgd.
5. Bij het opleggen van een vergrijpboete zal Dienst Toeslagen steeds toepassing geven aan artikel 5:53 van de Awb, waarbij een kennisgeving van het voornemen om een boete op te leggen wordt aangemerkt als een rapport in de zin van artikel 5:48 van de Awb.

Artikel 5. Overige bepalingen

1. Een eenmaal opgelegde verzuimboete sluit het opleggen van een vergrijpboete voor hetzelfde feit uit behoudens bij nieuwe bezwaren. Het opleggen van een vergrijpboete sluit het nadien opleggen van een verzuimboete voor hetzelfde feit uit. Een opgelegde vergrijpboete kan niet worden omgezet in een verzuimboete.
2. Met een strafrechtelijke sanctie genoemd in artikel 41, tweede lid, onderdeel b, van de Awir wordt gelijkgesteld het vervallen van het recht tot strafvordering vanwege een transactie ingevolge artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht.
3. Het opleggen van een bestuurlijke boete aan overtreder sluit in beginsel strafvervolgning tegen hem ter zake van hetzelfde feit uit. Op grond van artikel 243, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering blijft het echter mogelijk een zaak te heropenen, indien bij nader inzien blijkt dat zij te ernstig is om bestuurlijk te worden afgedaan. Er moet dan sprake zijn van nieuwe bezwaren in de zin van artikel 255 van het Wetboek van Strafvordering.
4. Het Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen (Stcrt. 2023, 16878) bevat aanvullende voorschriften voor de afdoening van toeslagendelicten en afstemming daarover met het Openbaar Ministerie.
5. Voor een mogelijke vermindering van de boete als gevolg van overschrijding van de redelijke termijn gelden de nadere regels die de Hoge Raad heeft gegeven in zijn arrest van 19 december 2008, nr. 42763, en zoals daarna bekrachtigd door de Raad van State.

Artikel 6. Intrekking besluit

Het Besluit Bestuurlijke Boeten Dienst Toeslagen (Stcrt. 2024, 22935) wordt ingetrokken.



Artikel 7. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Artikel 8. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel bestuurlijke boeten Dienst Toeslagen.
De citeertitel kan worden afgekort tot: BBBDT.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 10 Juni 2025

*De Staatssecretaris van Financiën,
namens deze,
C.H.L.M. van de Louw
Directeur-Generaal Toeslagen*



TOELICHTING

Algemeen

In de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) zijn bevoegdheden opgenomen voor de Dienst Toeslagen om bestuurlijke boetes op te leggen. In het Besluit Bestuurlijke Boeten Dienst Toeslagen (BBBDT) is uitgewerkt hoe de Dienst Toeslagen deze bevoegdheden in de praktijk toepast. Met dit wijzigingsbesluit worden aanpassingen gedaan aan de wijze waarop de Dienst Toeslagen deze bevoegdheden toepast.

Het kabinet heeft in haar reactie op het rapport 'Blind voor mens en recht' van de parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening aangekondigd dat in het toeslagendomein de verzuimboete voor burgers zal worden afgeschaft, en dat de maximumhoogte van de vergrijpboete zal worden aangepast.¹ Met de aanpassingen van het BBBDT in dit wijzigingsbesluit geeft het kabinet gevolg aan deze aankondiging. Zo wordt verduidelijkt dat de verzuimboete niet voor burgers, maar enkel voor partijen zoals kinderopvangorganisaties wordt gehanteerd. Daarnaast worden de standaard boetehoogten voor de vergrijpboete in het BBBDT aangepast. De Awir bepaalt maximum boetehoogten dan wel berekeningen voor in die wet genoemde overtredingen. In het Besluit Bestuurlijke Boeten Dienst Toeslagen (BBBDT) zijn de boetehoogten uitgewerkt die de Dienst Toeslagen in de praktijk toepast. De boetehoogten in het met dit besluit ingetrokken besluit waren disproportioneel hoog en naar huidig maatschappelijk inzicht niet meer te rechtvaardigen. Om die reden is nieuw beleid ontwikkeld waarin gebalanceerde uitgangsbueten zijn opgenomen. Deze hoogten gelden als uitgangspunt. Van deze hoogten kan Dienst Toeslagen in positieve of negatieve zin onderbouwd afwijken, afhankelijk van de beoordeling van de situatie. Voor kinderopvangorganisaties is op 15 Juli 2024 (nr. 22935) reeds boetebeleid gepubliceerd. Dat beleid is hier ongewijzigd overgenomen.

Daarnaast zijn enkele technische wijzigingen aangebracht waardoor het BBBDT zelfstandig leesbaar is gemaakt. Dit vergroot de toegankelijkheid van dit besluit voor burgers en de uitvoering. Met deze aanpassingen zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd. Het ingetrokken besluit verklaarde van overeenkomstige toepassing hoofdstuk 1 van het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst ('BBBB'). Een groot deel van de bepalingen in dat hoofdstuk van het BBBB zijn niet relevant en niet toepasbaar voor de uitvoering van de Awir. Er is daarom voor gekozen om het Besluit Bestuurlijke Boeten Dienst Toeslagen zelfstandig vorm te geven. Relevante bepalingen uit het BBBB zijn overgenomen in dit nieuwe BBBDT.

Grove schuld en opzet

Grove schuld is een in laakbaarheid aan opzet grenzende mate van verwijtbaarheid en omvat mede grove onachtzaamheid. Daarbij kan gedacht worden aan laakbare slordigheid of ernstige nalatigheid. Bij grove schuld had overtreder redelijkerwijs moeten of kunnen begrijpen dat zijn gedrag tot gevolg kon hebben dat een te hoog bedrag aan tegemoetkoming zou kunnen worden toegekend.

Opzet is het willens en wetens handelen of nalaten. Onder opzet wordt mede verstaan voorwaardelijke opzet. Onder voorwaardelijke opzet wordt verstaan het willens en wetens aanvaarden van de aanmerkelijke kans dat een handelen of nalaten tot gevolg heeft dat de beboetbare gedraging wordt begaan.

Dienst Toeslagen dient de aanwezigheid van opzet of grove schuld te stellen en te bewijzen. Dienst Toeslagen kan zich voor het bewijs van opzet of grove schuld baseren op door hem gestelde, en door overtreder niet of niet voldoende ontzenuwde vermoedens die gebaseerd zijn op feiten. Als slechts een gedeelte van het teruggevorderde bedrag door opzet of grove schuld van overtreder te veel is ontvangen, dan wordt hiermee rekening gehouden bij het bepalen van de boetehoogte.

Straftoemeting

Geen boete wordt opgelegd indien sprake is van overmacht. Als sprake is van een beboetbare gedraging die aan de overtreder kan worden toegerekend gebruikt Dienst Toeslagen de boetebedragen als uitgangspunt maar past aanvullend daarop individuele straftoemeting toe.

Bij het bepalen van de hoogte van de boete houdt Dienst Toeslagen rekening met eventuele bijzondere omstandigheden die strafverminderend en strafverzwarend kunnen zijn. Factoren die onder andere een rol kunnen spelen bij de inachtneming van bijzondere omstandigheden zijn (i) de aard en

¹ Kamerstukken II 2024/25, 35 867, nr. 13, p. 6.



ernst van de overtreding (ii) de duur en omvang van de overtreding (iii) behaald voordeel (iv) persoonlijke omstandigheden waaronder (v) financiële draagkracht (vi) medische toestand en (vii) relationele omstandigheden en het doen en nalaten van Dienst Toeslagen.

Het resultaat van de afweging van factoren zal moeten leiden tot een boete die passend is bij de geconstateerde beboetbare gedraging. Gedragingen van overtreder na het begaan van het beboetbare feit, kunnen ook bij de straftoemeting worden betrokken.

Bij strafverminderende omstandigheden ligt de nadruk op buiten de (directe) invloedssfeer van overtreder liggende gebeurtenissen. Voor de beoordeling of die omstandigheden tot matiging van de boete aanleiding kunnen geven, kan het van belang zijn of overtreder maatregelen heeft getroffen of had kunnen treffen om de overtreding te voorkomen.

De ernst van de te beboeten gedraging kan aanleiding geven de op te leggen vergrijpboete te verhogen tot het wettelijk maximum. Hiertoe is in elk geval aanleiding indien sprake is van listigheid, valsheid of samenspanning.

De stelplicht en bewijslast van strafverzwarende factoren rusten op Dienst Toeslagen; de stelplicht en bewijslast van strafverminderende factoren op overtreder. Indien Dienst Toeslagen op de hoogte is van bijzondere omstandigheden, zal bij het opleggen van de boete daarmee rekening moeten worden gehouden. Dienst Toeslagen hoeft niet ambtshalve te onderzoeken of van strafverminderende factoren sprake is.

Redelijke termijn

In procedures over bestuurlijke boetes geldt op grond van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat de procedure binnen een redelijke termijn moet worden behandeld. Indien Dienst Toeslagen in bezwaar of beroep een redelijke termijn heeft overschreden dan gelden de nadere regels die de Hoge Raad heeft gegeven in zijn arrest van 19 december 2008, nr. 42763. Daarin worden vuistregels gegeven voor vermindering van de boete als gevolg van de termijnoverschrijding, en wordt bepaald dat de vermindering afhankelijk is van de mate waarin de redelijke termijn is overschreden.

In de gevallen waarin de redelijke termijn met niet meer dan twaalf maanden is overschreden wordt de boete verminderd:

- a. met 5% bij een overschrijding van de redelijke termijn met zes maanden of minder;
- b. met 10% bij een overschrijding van de redelijke termijn met meer dan zes maanden

Waarschuwing en Nihilboete

Bij de beoordeling van een overtreding en individuele omstandigheden kan worden geconstateerd dat op basis van verwijtbaarheid, evenredigheid en/of doen en nalaten van Dienst Toeslagen boeteoplegging achterwege moet blijven.

Dienst Toeslagen kan dan besluiten geen boete op te leggen voor een beboetbare gedraging of te volstaan met een nihilboete. Een dergelijke beschikking wordt alleen afgegeven na het opmaken en toezenden van een boeterapport. Een boeterapport wordt opgemaakt als de behandelaar van mening is dat er een overtreding is gepleegd. Indien géén boeterapport of onderzoek kenbaar is bij de overtreder, is het toezenden van een waarschuwing niet aan de orde.

Bij een volgende beboetbare gedraging binnen een periode van vijf jaren kan de eerdere beboetbare gedraging meewegen bij de boetetoemeting. Er is in dat geval geen sprake van recidive.

AVAS

In geval van een pleitbaar standpunt of bij afwezigheid van alle schuld (hierna te noemen: avas) legt Dienst Toeslagen geen boete op. Indien bij bezwaar blijkt dat sprake is van een pleitbaar standpunt of avas, vernietigt Dienst Toeslagen de boete. Van een pleitbaar standpunt is sprake als een door overtreder ingenomen standpunt, gelet op de stand van de jurisprudentie en de heersende leer, in die mate juridisch pleitbaar of verdedigbaar is dat overtreder redelijkerwijs kan menen juist te handelen. Is er sprake van een pleitbaar standpunt, dan kan de overtreder er geen verwijt van worden gemaakt dat er teveel toeslagen zijn ontvangen. Een pleitbaar standpunt sluit het opleggen van een boete uit.

Den Haag, 10 Juni 2025

*De Staatssecretaris van Financiën,
namens deze,
C.H.L.M. van de Louw
Directeur-Generaal Toeslagen*