

Vergaderjaar 2020–2021

35 574

Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op verbetering van de uitvoerbaarheid van toeslagen (Wet verbetering uitvoerbaarheid 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. 7 september 2020 en het nader rapport d.d. 11 september 2020, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Staatssecretarissen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Medische Zorg. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 augustus 2020, nr. 2020001667, 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 7 september 2020, nr. W06.20.0321/III, bied ik U hierbij aan, mede namens de Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst), de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Medische Zorg. Het advies is hieronder cursief afgedrukt opgenomen. Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Dit nader rapport is mede namens de Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst), de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Medische Zorg opgesteld.

Bij Kabinetsmissive van 31 augustus 2020, no. 2020001667, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën (Toeslagen en Douane), mede namens de Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst), de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Medische Zorg, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op verbetering van de

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

uitvoerbaarheid van toeslagen (Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen), met memorie van toelichting.

Het voorstel is onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2021 samen met de wetsvoorstellen: Belastingplan 2021, Overige fiscale maatregelen 2021, CO₂-heffing industrie, Wijziging van de Wet opslag duurzame energie- en klimaattransitie in verband met de vaststelling van tarieven voor de jaren 2021 en 2022, Aanpassing box 3, Differentiatie overdrachtsbelasting en Eenmalige huurverlaging huurders met lager inkomen.

Met het voorstel wordt in het toeslagenstelsel een aantal praktische aanpassingen doorgevoerd. Daartoe wordt de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) gewijzigd. De rode draad van deze wijzigingen is om daarmee de Belastingdienst/Toeslagen beter in staat te stellen meer maatwerk aan toeslaggerechtigden te bieden en de praktische rechtsbescherming te vergroten en zo de «menselijke maat» in het stelsel te verbeteren. Deze wijzigingen van praktische aard worden ingevoerd vooruitlopend op een aangekondigde fundamentele hervorming van het toeslagenstelsel.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de ambitie om in de uitvoering van de toeslagwetgeving de menselijke maat terug te brengen en te komen tot meer maatwerk. Volgens de Afdeling moet echter ook de vraag onder ogen worden gezien of de Belastingdienst/Toeslagen over voldoende capaciteit en mogelijkheden beschikt om de voorgestelde maatregelen in de praktijk zonder te grote risico's en problemen uit te voeren, en zonder dat andere taken in het gedrang komen. Voorkomen moet worden dat de problemen bij de Belastingdienst/Toeslagen alleen maar groter worden door de stapeling van eisen die aan de dienst worden gesteld, en dat daarmee ook de kans op teleurstellingen voor belanghebbenden toeneemt. Daarnaast maakt zij enkele opmerkingen van technische aard. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het voorstel en de toelichting.

1. Inleiding

De toelichting vermeldt dat in de afgelopen jaren duidelijk is geworden dat het huidige toeslagenstelsel grote nadelen kent. Het stelsel leidt tot een groot aantal terugvorderingen en nabetalingen en leidt daarmee tot veel onzekerheid bij burgers. Dit komt omdat voorschotten in het stelsel een belangrijke rol vervullen. De reden daarvan is dat belanghebbenden de desbetreffende kosten vaak niet zelf (kunnen) voorfinancieren en omdat het toetsingsinkomen op basis waarvan de definitieve hoogte van de toeslag wordt bepaald, pas na afloop van het kalenderjaar kan worden vastgesteld.

De aansluiting van de toeslagen bij de fiscaliteit (die ook zichtbaar is in de vormgeving van de Awir) en de wens om betrokkenen snel die financiële ondersteuning te bieden die zij op dat moment nodig hebben, leidt tot een ingewikkelde systematiek met veel onzekerheid voor de betrokkenen. De aansluiting bij de fiscaliteit in de vormgeving van de Awir heeft daarenboven tot gevolg dat in de afgelopen jaren de verhouding tussen de Awir en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tot veel vragen heeft geleid. Het voorliggende voorstel maakt de verhouding tussen Awir en Awb er niet eenvoudiger op. Verschillende van de in de Awir voorgestelde bepalingen vertonen flinke overlap met bestaande bepalingen in de Awb. Een fundamentele hervorming van het toeslagenstelsel wordt aangekondigd. Bij die hervorming zullen deze vraagstukken van meer systematische aard een plaats moeten krijgen, zodat een inzichtelijker stelsel ontstaat.

In dit verband moet worden bedacht dat het bij toeslagen om enorme aantallen beschikkingen gaat. Er worden meer dan 7 miljoen toeslagen uitgekeerd aan meer dan 5,5 miljoen huishoudens. Die grote aantallen hebben een aanzienlijke impact op de inrichting van processen en het functioneren van de Belastingdienst/Toeslagen. Daarbij dient niet alleen rechtvaardigheid en de menselijke maat in ogenschouw te worden genomen, maar zijn ook effectiviteit en uitvoerbaarheid van groot belang. Dat in de afgelopen periode rechtvaardigheid en de menselijke maat teveel uit het oog zijn verloren is helder. Telkens weer zal naar een redelijke balans moet worden gezocht. Dat is, zeker met het oog op de voorgeschiedenis, geen sinecure.

Het voorstel beoogt slechts enkele praktische verbeteringen in het bestaande stelsel aan te brengen, vooruitlopend op een fundamentele hervorming van het stelsel. Tegen deze achtergrond richt de Afdeling zich in dit advies niet op de meer fundamentele vraagstukken, die ook in dit voorstel aan de orde zijn, maar beperkt zij zich tot met name de praktische aspecten van het voorstel.

1. Inleiding

De afgelopen jaren is pijnlijk duidelijk geworden dat veel burgers onevenredig hard zijn benadeeld en soms in ernstige problemen zijn gebracht door de vormgeving en uitvoering van het toeslagenstelsel. Het kabinet kondigde in het voorjaar een grondige hervorming van het toeslagenstelsel aan.² Het kabinet heeft daarbij nadrukkelijk aangegeven dat een grondige hervorming van het toeslagenstelsel een langere periode zal beslaan. Het kabinet zal later dit jaar een brief sturen met contouren voor alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel.

Het kabinet beseft dat een ander stelsel op termijn een oplossing kan bieden voor de bestaande problemen bij inkomensafhankelijke regelingen, maar dat dit geen verlichting biedt op de korte termijn. Vanwege de urgentie om deze bestaande problemen aan te pakken acht het kabinet het noodzakelijk om ook in het huidige toeslagenstelsel nog maatregelen te treffen zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen.

2. Maatwerk en menselijke maat

Het voorstel is erop gericht om bij de uitvoering van de toeslagen de menselijke maat terug te brengen en te komen tot meer maatwerk. Daartoe wordt op een aantal plaatsen voorzien in procedurele waarborgen. Het gaat om vastlegging van regels die de Belastingdienst/Toeslagen moet hanteren, bijvoorbeeld het geven van gelegenheid om een zienswijze naar voren te brengen, het sturen van een aanmaning om gegevens aan te leveren en het maken van een belangenafweging met de mogelijkheid van matiging bij een terugvorderingsbesluit. Sommige van deze voorzieningen zullen in geautomatiseerde vorm kunnen worden doorgevoerd, voor andere voorzieningen zal geautomatiseerde uitvoering niet (meer) mogelijk zijn en is een handmatige aanpak vereist.

Daarnaast zij opgemerkt, dat verschillende onderdelen van het voorstel ertoe leiden dat meer procedurele stappen moeten worden gezet voordat een besluit wordt genomen. Het gevolg daarvan kan zijn dat dit afdoet aan de effectiviteit van de uitvoering en dat een en ander tot vertraging in het besluitvormingsproces leidt, ook in situaties waarin snelheid geboden is.

² IBO toeslagen deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, 10 januari 2020 (bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 31 066, nr. 624).

Dan moet niet alleen aan gevallen van fraude worden gedacht, maar ook aan situaties waarin maandelijkse betalingen ten onrechte tot een te hoog bedrag plaatsvinden: hoe langer het duurt tot een besluit wordt genomen, hoe verder daarmee het terug te vorderen bedrag oploopt.

Gelet op de voorgeschiedenis begrijpt de Afdeling de ambitie om in de uitvoering van de toeslagwetgeving de menselijke maat terug te brengen en te komen tot meer maatwerk. Zij wijst echter ook op de vele problemen die de Belastingdienst/Toeslagen thans al heeft bij de uitvoering van de toeslagenwetgeving en bij de afwikkeling van de problematiek uit het verleden. Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen dat het bij toeslagen, zoals hiervoor in punt 1 is geschetst, om processen gaat met grote aantallen beschikkingen. Dat betekent dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden tot maatwerk, tenzij men bereid is om aanzienlijke investeringen te doen in – vooral – personeel.

Het is de Afdeling in dit verband opgevallen dat voor de uitvoering van de voorgestelde maatregelen een relatief klein bedrag van € 1,25 miljoen structureel en een beperkte personeelsuitbreiding is ingeboekt. De Afdeling wijst er in dit verband ook op dat de Belastingdienst/Toeslagen in de uitvoeringstoetsen bij verschillende onderdelen van het voorstel zorgen uit over de ingrijpende gevolgen voor de uitvoering (capaciteit) en aandacht vraagt voor de risico's van procesverstoringen.

Volgens de Afdeling moet daarom de vraag onder ogen worden gezien of de Belastingdienst/Toeslagen over voldoende capaciteit en mogelijkheden beschikt om de voorgestelde maatregelen in de praktijk zonder te grote risico's en problemen uit te voeren, en zonder dat andere taken in het gedrang komen. Voorkomen moet worden dat de problemen bij de Belastingdienst/Toeslagen alleen maar groter worden door de stapeling van eisen die aan de dienst worden gesteld, en dat daarmee ook de kans op teleurstellingen voor belanghebbenden toeneemt.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Menselijke maat

Naar het oordeel van het kabinet is het geen optie om op dit moment stil te zitten; het huidige toeslagenstelsel dient aangepast te worden. Daarom voorziet het wetsvoorstel in maatregelen voor de korte termijn op weg naar een beter en menselijker systeem. Het kabinet is van mening dat de dienstverlening aan burgers moet worden verbeterd en dit vraagt inzet van de Belastingdienst/Toeslagen. Met de maatregelen van onderhavig wetsvoorstel wordt expliciet gemaakt dat de Belastingdienst/Toeslagen meer zorgvuldig en proactief dient te handelen. Medewerkers van de Belastingdienst/Toeslagen dienen meer controles te doorlopen voordat een toeslag gestopt wordt of een boete kan worden opgelegd. Hiermee wordt voorkomen dat grote bedragen moeten worden terugbetaald of dat het recht bij de rechter dient te worden gehaald. Het kabinet hecht hier zwaar aan. Deze extra waarborgen in het toeslagenstelsel brengen uitvoeringslasten en invorderingsrisico's met zich waar het kabinet zich van bewust is. Het kabinet stelt zich echter op het standpunt dat deze lasten en risico's acceptabel zijn en opwegen tegen de beoogde voordelen van de maatregelen, namelijk het verbeteren van de praktische rechtsbescherming voor de burger en het terugbrengen van de menselijke maat in het toeslagenstelsel.

Voorts wordt opgemerkt dat een groot deel van de maatregelen als oogmerk heeft om de-escalerend te werken. De uitbreiding van de dienstverlening om met de burger al in de voorfase in dialoog te gaan zal inzet vergen van de Belastingdienst/Toeslagen, maar voorkomt naar verwachting ook bezwaar en beroep achteraf. Dit is niet alleen een lastenverlichting voor de burger, maar het voorkomen van bezwaar en beroep heeft ook een positief effect op de capaciteit bij de Belastingdienst/Toeslagen.

Het kabinet erkent dat uitvoeringsrisico's zich voor kunnen doen, zoals de Afdeling aangeeft. In de uitvoeringstoetsen worden deze risico's benoemd. Het kabinet acht deze risico's acceptabel. Voor een aantal maatregelen geldt dat de implementatie meer tijd vergt. In die gevallen treden de maatregelen niet per 1 januari 2021 in werking, maar is meer tijd ingecalculeerd. Het is van groot belang dat maatregelen niet overhaast worden ingevoerd om uitvoeringsrisico's te voorkomen. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is daaraan expliciet aandacht besteed, wat geleid heeft tot een latere inwerkingtreding van de betreffende maatregelen.

Voorgaande heeft geleid tot toevoeging van de volgende tekstpassage aan het algemeen deel van de memorie van toelichting:

«Het kabinet is van mening dat de dienstverlening aan burgers moet worden verbeterd en dit vraagt inzet van de Belastingdienst/Toeslagen. Door het opnemen van maatregelen die dit bewerkstelligen, wordt namelijk expliciet gemaakt dat de Belastingdienst/Toeslagen meer zorgvuldig en proactief dient te handelen. Medewerkers van de Belastingdienst/Toeslagen moeten meer controles doorlopen voordat een toeslag gestopt wordt of een boete opgelegd kan worden. Hiermee wordt voorkomen dat grote bedragen moeten worden terugbetaald of dat het recht pas bij de rechter wordt vastgesteld. Het kabinet hecht hier zwaar aan. Deze extra waarborgen in het toeslagenstelsel brengen uitvoeringslasten en invorderingsrisico's met zich waar het kabinet zich van bewust is. Het kabinet stelt zich echter op het standpunt dat deze lasten en risico's acceptabel zijn en opwegen tegen de beoogde voordelen van de maatregelen, namelijk het verbeteren van de praktische rechtsbescherming voor de burger en het terugbrengen van de menselijke maat in het toeslagenstelsel.

Voorts wordt opgemerkt dat een groot deel van de maatregelen als oogmerk heeft om de-escalerend te werken. De uitbreiding van de dienstverlening om met de burger al in de voorfase in dialoog te gaan zal inzet vergen van de Belastingdienst/Toeslagen, maar voorkomt naar verwachting ook bezwaar en beroep achteraf. Dit is niet alleen een lastenverlichting voor de burger, maar het voorkomen van bezwaar en beroep heeft ook een positief effect op de capaciteit bij de Belastingdienst/Toeslagen.

Het kabinet acht de risico's die worden benoemd in de uitvoeringstoetsen acceptabel. Voor een aantal maatregelen geldt dat implementatie meer tijd vergt. In die gevallen treden de maatregelen niet per 1 januari 2021 in werking, maar is meer tijd ingecalculeerd. Het is van groot belang dat maatregelen niet overhaast worden ingevoerd, met mogelijke uitvoeringsrisico's als gevolg. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is daaraan expliciet aandacht besteed, wat geleid heeft tot een latere inwerkingtreding van de betreffende maatregelen.»

3. Terugvordering

Het voorgestelde artikel 26, tweede lid, Awir regelt dat de Belastingdienst/Toeslagen bij de terugvordering het terug te vorderen bedrag op een lager bedrag kan vaststellen dan het bedrag dat uit artikel 26, eerste lid, Awir voortvloeit, indien de nadelige gevolgen voor de belanghebbende onevenredig zijn in verhouding tot de met de terugvordering te dienen doelen.

Uit de uitvoeringstoets van de Belastingdienst/Toeslagen bij dit onderdeel blijkt, dat de inschatting is dat circa 4.500 burgers in aanmerking komen voor matiging en dat in de toekomst naar verwachting niet meer dan enkele tientallen verzoeken op jaarbasis zullen worden ontvangen. Aan deze inschatting lijkt de veronderstelling ten grondslag te liggen dat de in artikel 26, tweede lid, Awir bedoelde afweging uitsluitend op verzoek van de belanghebbende plaatsvindt.

De toelichting bij dit artikel vermeldt in dit verband dat de bedoeling ervan is dat dit artikellid slechts in een zeer beperkt aantal bijzondere gevallen zal worden toegepast.

De Afdeling merkt op, dat deze beperking niet uit de wettekst voortvloeit. Volgens het voorgestelde artikel 26, tweede lid, Awir kan de Belastingdienst/Toeslagen het terug te vorderen bedrag lager vaststellen in het geval volledige terugvordering onevenredig zou zijn. In het licht van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht is het bestuursorgaan, wanneer sprake is van een dergelijke bevoegdheid, niet alleen bevoegd maar ook verplicht een dergelijke afweging te maken. Indien het de bedoeling is om een en ander in de ministeriële regeling nader in te kaderen, zoals de toelichting bij artikel 26, tweede lid, Awir vermeldt, dan dient hiervoor een expliciete delegatiegrondslag in de Awir te worden gecreëerd. De hoofdelementen dienen evenwel ook dan in artikel 26 Awir zelf te worden opgenomen. Overigens kan het voorgestelde artikel 26, derde lid, Awir niet als grondslag dienen omdat het daar gaat om een andere situatie, namelijk onherroepelijk geworden terugvorderingsbesluiten, terwijl het bij het tweede lid gaat om de fase waarin het besluit tot terugvordering wordt genomen.

De Afdeling adviseert de wettekst en de toelichting op dit punt met elkaar in overeenstemming te brengen.

3. Terugvordering

Het advies van de Afdeling is bij het onderdeel terugvordering overgenomen door in de toelichting een aantal punten te verduidelijken. In de artikelsgewijze toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 26 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) is daartoe het volgende gewijzigd:

- Om te verduidelijken dat alleen bij bijzondere omstandigheden sprake kan zijn van onevenredigheid en daardoor een grond voor matiging van de terugvordering, zijn de volgende twee zinnen opgenomen: «Alleen bijzondere omstandigheden kunnen zich namelijk verzetten tegen een volledige terugvordering. Als bij de aanwezigheid van dergelijke bijzondere omstandigheden een volledige terugvordering onevenredig is, kan de Belastingdienst/Toeslagen afzien van de terugvordering of het bedrag van de terugvordering matigen.»
- Omdat het niet de bedoeling is om een en ander in een ministeriële regeling nader in te kaderen met betrekking tot de toepassing van het voorgestelde artikel 26, tweede lid, Awir, is de zin geschrapt waarin dat ten onrechte wel werd gesteld.

Ik merk verder op dat de bijzondere omstandigheden voor de matiging van de terugvordering reeds nader zijn vormgegeven in het Verzamelbesluit Toeslagen.³ De in het Verzamelbesluit Toeslagen gegeven opsommingen van bijzondere omstandigheden zijn niet limitatief en kunnen op basis van ervaringen uit de praktijk worden aangevuld in een volgende versie van dat besluit. Ten slotte vermeld ik dat het correct is dat de toepassing van het voorgestelde artikel 26, tweede lid, Awir, niet afhankelijk is van een verzoek van de belanghebbende. Zoals vermeld in de toelichting vindt de toets of de nadelige gevolgen van een volledige terugvordering mogelijk onevenredig zijn voor de belanghebbende plaats bij het vaststellen van de beschikking tot terugvordering.

4. Partner

In artikel 3 Awir worden enkele wijzigingen doorgevoerd die er – kort gezegd – toe moeten leiden dat enkele ongelukkige consequenties van het gehanteerde partnerbegrip worden weggenomen.

a. Samenhang met fiscale partnerbegrip

Bij de invoering van de Awir is bewust gekozen het begrippenkader van de Awir en het fiscale begrippenkader zoveel mogelijk op elkaar aan te laten sluiten: «Door het begrippenkader van zoveel mogelijk inkomensafhankelijke regelingen op het terrein van kinderen, wonen en zorg te harmoniseren, wordt de transparantie van die regelingen voor burgers en beleidsmakers bevorderd. Het gebruik van het algemene begrippenkader biedt daarmee ook voordelen voor regelingen die niet door de Belastingdienst Toeslagen worden uitgevoerd. Het wordt namelijk eenvoudiger om de effecten van het gebruik van verschillende inkomensafhankelijke regelingen te meten. Ook het effect van inkomenspolitieke maatregelen kan daarmee meer inzichtelijk worden.»

Met de voorgestelde wijzigingen wordt, zoals de toelichting onderkent, de samenhang met de inkomstenbelasting doorbroken. Dit leidt ertoe, dat de complexiteit voor de burger toeneemt en het aan de burger moeilijk is uit te leggen dat het partnerbegrip voor de verschillende regelingen uiteenloopt. Een nadere motivering en afweging van de voor- en nadelen van de gemaakte keuze ontbreekt.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Toetsingsinkomen

De wijzigingen in artikel 3 Awir leiden er onder andere toe dat partnerschap dat is ontstaan in de loop van een kalenderjaar in aanmerking wordt genomen vanaf de eerstvolgende maand en dus niet meer terugwerkt tot het begin van het kalenderjaar.

De Afdeling merkt ten eerste op, dat voor andere, vergelijkbare situaties in het voorstel geen voorziening wordt getroffen, bijvoorbeeld de situatie waarin het partnerschap in de loop van het jaar eindigt.

Ten tweede merkt de Afdeling op, dat het gevolg van de aanpassing van artikel 3 Awir is, dat rekenregels zullen moeten worden geformuleerd om het jaarinkomen van de partner te herrekenen tot de relevante periode. Het komt de Afdeling voor dat artikel 8 Awir, dat in een aantal situaties in dergelijke rekenregels voorziet, niet voor alle situaties die zich met de

³ Verzamelbesluit Toeslagen, Besluit van 17 april 2020, Stcrt. 2020, nr. 22720.

voorgestelde wijziging zullen voordoen in een adequate oplossing voorziet.

De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel op dit punt aan te vullen.

4. Partner

a. Samenhang met fiscale partnerbegrip

Het kabinet heeft het advies van de Afdeling bij het deel «Samenhang met fiscale partnerbegrip» overgenomen. Aan paragraaf 2.2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting heeft het kabinet een nadere motivering en afweging van de voor- en nadelen van de gemaakte keuze toegevoegd. Dit betreft de volgende passage: «Het kabinet ziet in dat met de voorgestelde wijzigingen in het partnerbegrip voor de inkomensafhankelijke regelingen de samenhang met het partnerbegrip voor de inkomstenbelasting wordt doorbroken. Minder samenhang betekent ook minder transparantie over de toepassing van de regeling. Dit heeft tot gevolg dat de complexiteit voor de burger toeneemt. Daar staat tegenover dat met de voorgestelde wijzigingen van het partnerbegrip wordt beoogd een oplossing te bieden voor schrijnende gevallen. Het kabinet is van mening dat in dit geval het tegemoetkomen aan schrijnende gevallen zwaarder weegt dan de uniformiteit van het partnerbegrip. Daarnaast kan worden gesteld dat de hoofdregels van het partnerbegrip uniform blijven. Slechts voor schrijnende gevallen wordt een beperkte uitzondering gemaakt, waardoor de inbreuk op de uniformiteit van het partnerbegrip ook beperkt is.»

b. Toetsingsinkomen

Met betrekking tot het onderdeel «Toetsingsinkomen» leidt de eerste opmerking van de Afdeling niet tot een wijziging van het voorstel. Het kabinet beoogt met het voorstel een oplossing te bieden voor schrijnende gevallen. Niet elk geval kan als schrijnend worden gekwalificeerd en is daarmee ook niet vergelijkbaar met de gevallen waarop het voorstel ziet. De tweede opmerking van de Afdeling bij het onderdeel «Toetsingsinkomen» heeft het kabinet overgenomen in die zin dat de artikelsgewijze toelichting hierop is verduidelijkt. In de artikelsgewijze toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 3 Awir is ter verduidelijking de volgende alinea opgenomen: «Het recht op een inkomensafhankelijke regeling wordt per kalendermaand vastgesteld. Zo wordt voor de kinderopvangtoeslag in artikel 2 van het Besluit op de kinderopvangtoeslag geregeld dat de hoogte van de kinderopvangtoeslag voor iedere kalendermaand afzonderlijk wordt bepaald. Voor het kindgebonden budget is in artikel 2, elfde lid, van de Wet op het kindgebonden budget eenzelfde regeling opgenomen. Ook voor de zorgtoeslag is in het huidige artikel 2, zesde lid, van de Wzt⁴ een soortgelijke regeling vastgesteld. Omdat voor de huurtoeslag wordt uitgegaan van het begrip «medebewoner» heeft de voorgestelde wijziging in het partnerbegrip geen invloed op het recht op huurtoeslag. Op grond van artikel 5 Awir wordt een wijziging in omstandigheden in aanmerking genomen vanaf de eerste dag van de daaropvolgende maand. Mede op basis van het toetsingsinkomen wordt het recht op een inkomensafhankelijke regeling bepaald. De voorgestelde wijziging van artikel 3, derde lid, Awir, zal ertoe leiden dat jaarrecht op de kinderopvangtoeslag, het kindgebonden budget en de zorgtoeslag naar evenredigheid moet worden berekend ingeval het partnerschap gedurende het

⁴ Het wetsvoorstel voorziet in vernummering van het zesde lid van artikel 2 van de Wet op de zorgtoeslag tot vijfde lid van dat artikel.

kalenderjaar ontstaat. In dit geval wordt een evenredig deel (een twaalfde deel) van het jaarrecht op de inkomensafhankelijke regeling toegerekend aan iedere kalendermaand. Ingeval het partnerschap op 1 juli is aangevangen, zal het jaarrecht worden herrekend. Voor de resterende zes maanden van dat jaar is het recht op een inkomensafhankelijke regeling gebaseerd op het toetsingsinkomen van belanghebbende en diens partner. Per maand wordt een evenredig deel van dit herrekende recht toegekend (een twaalfde deel). Hierbij maakt het niet uit of het jaarincome voor een groter deel of zelfs volledig is verkregen in de periode dat er geen sprake is van partnerschap.»

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

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

5. Redactionele bijlage

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is gevolg gegeven.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst), de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Medische Zorg, verzoeken 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,
A.C. van Huffelen

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W06.20.0321/III

- In artikel IV, onderdeel B, vierde lid (artikel 18, zesde lid, Awir) en onderdeel K (artikel 40, tweede lid, aanhef en onder a, Awir): telkens «aannemelijk maakt dat» schrappen en «plaatsgevonden» vervangen door «verricht».
- In artikel VI, onderdeel a: «onder 7,» vervangen door «onder 7,8 en 9,».