



Eindscriptie HBO Rechten

Vreemdeling in toeslagenland



Naam: Natasja Bakker
Studentnummer: 620865
Hogeschool InHolland
Opleiding: HBO-Rechten
Scriptiebegeleider: David Cassuto
Opdrachtgever: Stichting LOS
Collegejaar 2022/2023
Datum: 30 mei 2023

Inhoudsopgave	
Afkortingenlijst	3
Managementsamenvatting	4
H1 – Inleiding onderzoek	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Beschrijving handelingsprobleem	6
1.3 Hoofdvraag en deelvragen.....	8
1.4 Doel van het onderzoek.....	8
H2 - Achtergrond van de probleemstelling	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Maatschappelijke context.....	9
2.3 Organisatorische context.....	11
H3 – Methodologie.....	12
3.1 Inleiding	12
3.1 Type onderzoek	12
3.2 Hoofdvraag en deelvragen.....	12
H4 – Hoe is het recht op toeslagen geregeld in de wet?	16
4.1 Inleiding.....	16
4.2 Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen.....	16
4.3 De toeslagen	18
4.4 Koppelingswet	22
4.5 De Vreemdelingenwet 2000	23
4.6 Deelconclusie.....	28
H5 - Het beleid en de werkwijze van de belastingdienst	29
5.1 Inleiding	29
5.2 De aanvraag.....	29
5.3 Een wijziging van de toeslag door geen rechtmatig verblijf.....	30
5.4 Behandeling van bezwaar	31
5.4 Deelconclusie.....	32
H6 – Uitvoering en wet met elkaar vergeleken.....	33
6.1 Inleiding	33
6.2 De aanvraag van toeslagen.....	33
6.3 Een wijziging van toeslagen	33
6.4 In bezwaar tegen een beschikking van Belastingdienst Toeslagen	34
6.5 Vragen om een herziening bij Belastingdienst Toeslagen.....	35
6.6 In beroep bij de rechter tegen een beslissing op bezwaar of herzieningsverzoek.....	35
6.7 Deelconclusie.....	35
H7 – Conclusies	36
7.1 Deelvraag 1	36
7.2 Deelvraag 2.....	36
7.3 Deelvraag 3.....	37

H8 – Aanbevelingen	38
8.1 Aanbeveling 1	38
8.2 Aanbeveling 2	38
8.3 Aanbeveling 3	38
8.4 Aanbeveling 4	38
8.5 Aanbeveling 5	39
Bibliografie	40
BIJLAGES	42
Bijlage 1 Verblijfstiteltabel	42
Bijlage 2 Werkinstructie/ advies aan Stichting LOS.....	44

Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
AWIR	Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen
Mr.	Meester
AWB	Algemene wet bestuursrecht
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
WOB	Wet openbaarheid Bestuur
BSN	Burgerservicenummer
MVV	Machtiging tot voorlopig verblijf
CRvB	Centrale Raad van Beroep
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Managementsamenvatting

Reeds in 1998 is de koppelingswet tot stand gekomen. Een wet die ervoor moet zorgen dat mensen die hier geen rechtmatig verblijf hebben geen aanspraak kunnen maken op verstrekkingen, voorzieningen of uitkeringen die worden gedaan door een bestuursorgaan. De mensen zonder rechtmatig verblijf hebben dus ook geen recht op toeslagen vanuit de belastingdienst. Daarmee zouden ze namelijk hun verblijf kunnen betalen waardoor de indruk zou kunnen worden gewekt dat een legaal bestaan toch nog tot de mogelijkheden behoort. Toen in 2005 de AWIR werd aangenomen is daarom in die wet ook het doorkoppelingsbeginsel opgenomen. In artikel 9 van de AWIR is vastgelegd dat indien iemand een toeslagpartner of meerderjarige medebewoner heeft die meetelt voor een toeslag er ook voor de aanvrager geen aanspraak bestaat op de betreffende toeslag. De wetgever gaat ervan uit dat de persoon zonder rechtmatig verblijf als hij of zij toeslagbetrokkene is in alle gevallen meeprofiteert van de toeslag.

Dit kan leiden tot zeer schrijnende situaties. Immers de rest van het huishouden krijgt van de een op de andere dag geen zorgtoeslag, huurtoeslag of kinderopvangtoeslag meer. Voor het kindgebonden budget is een uitzondering gemaakt. Dat wordt niet meer stopgezet als er nog een ouder is die wel rechtmatig verblijf heeft.

Stichting LOS een organisatie die hulp biedt aan ongedocumenteerden en hun naasten krijgt steeds vaker te maken met mensen die vragen stellen hoe ze kunnen voorkomen dat hun toeslagen worden gestopt op grond van het doorkoppelingsbeginsel. Men begrijpt dat degene die geen rechtmatig verblijf heeft zelf geen rechten heeft op toeslagen maar men begrijpt vaak niet zo goed hoe het kan dat ook bij toeslagbetrokkenen de toeslag wordt stopgezet. Mensen die dat overkomt weten niet goed wat ze dan kunnen doen. Ook mensen die hun partner al naar Nederland willen halen voor de verblijfsvergunning helemaal in orde is hebben vragen welke invloed dat mogelijk kan hebben op hun toeslagen. Stichting LOS wist zelf niet goed hoe men mensen juist kon informeren en heeft mij daarom om advies gevraagd. Dat heeft geleid tot dit onderzoek.

Het onderzoek kent de volgende centrale vraag:

Welke aanbevelingen kunnen aan stichting LOS worden gedaan ter verbetering van de informatievoorziening aan personen die deel (gaan) uitmaken van een huishouden waarbinnen iemand geen rechtmatig verblijf heeft of rechtmatig verblijf verliest op grond van de Vreemdelingenwet 2000 en de gevolgen die dat heeft voor de toeslagen die personen binnen het huishouden ontvangen vanuit de belastingdienst volgens de wet AWIR in samenhang met de koppelingswet?

Allereerst is het juridisch kader uiteengezet. Onderzocht is wanneer men recht heeft op toeslagen en wanneer iemand voor en toeslag meetelt als partner of medebewoner. Voorts is bekeken wat er gebeurt met de toeslag als er een toeslagpartner of medebewoner rechtmatig verblijf verliest. Het is gebleken dat de toeslag dan onmiddellijk gestopt wordt. De koppelingswet moet in principe worden toegepast

Echter als de burger die geen rechtmatig verblijf meer heeft in beroep gaat tegen de beslissing van de IND zal deze een andere code krijgen dan de code 98. Hierdoor zullen de toeslagen van de andere toeslagbetrokkenen gewoon doorlopen tot er op het hoger beroep is beslist. Ook al wordt er niet gauw een situatie als schrijnend ervaren, het is wel zo dat als er bijzondere omstandigheden zijn waardoor de aanvrager meent dat de toeslagen niet mogen worden gestopt omdat een de toeslagpartner of medebewoner geen rechtmatig verblijf heeft dan mag Belastingdienst Toeslagen afzien van het stopzetten van de toeslag.

Vervolgens is er onderzoek gedaan naar de praktijk Hieruit blijkt dat deze bijzondere omstandigheden waardoor het stopzetten van de toeslagen voor alle toeslagbetrokkenen

onevenredig is zich volgens Belastingdienst Toeslagen en de Afdeling zich bijna nooit voordoen. Sinds het doorkoppelingsbeginsel bestaat is slechts een maal besloten om niet over te gaan tot het stopzetten van de toeslagen bij de andere toeslagbetrokkenen die wel rechtmatig verblijf houden. Uit het onderzoek naar de praktijk kwam ook naar voren dat belastingdienst toeslagen soms verzuimt om een volledige correcte afweging te maken in bezwaarzaken. Als niet alle omstandigheden die de burger in het bezwaar aandraagt worden meegenomen dan kan het zijn dat de burger alsnog niet krijgt waar hij recht op meent te hebben.

Alles afwegende is er voor stichting LOS een adviesrapport geschreven waarin een aantal aanbevelingen zijn opgenomen. Hierbij ligt de nadruk op het wegwijs maken van de burger in de wet- en regelgeving rondom toeslagen. Stichting LOS kan samen met de burger kijken wat de huishoudsituatie is. Of er sprake is van een toeslagpartner of medebewoner, welke mogelijkheden er zijn om niet als partner of medebewoner te worden gezien en er wordt uitgelegd hoe men bezwaar en beroep kan maken. Dit alles om ervoor te zorgen dat de burger beter begrijpt wat er aan de hand is en toegerust is om zijn recht te halen.

H1 – Inleiding onderzoek

1.1 Inleiding

Op 12 april 2021 kopte dagblad Trouw "Beleid IND doet denken aan de toeslagenaffaire vinden wetenschappers en advocaten".¹ Dat dit artikel op 12 april 2021 werd gepubliceerd was geen toeval. Op dezelfde dag werd het boek "Ongehoord onrecht in het vreemdelingenrecht"² gepresenteerd aan de Tweede Kamer. Een boek met 48 schrijvende casussen uit het vreemdelingenrecht waarbij burgers volgens de schrijvers van het boek onvoldoende recht wordt gedaan. De week ervoor in aan ditzelfde onderwerp aandacht besteed in het Nederlands Juristenblad (NJB).³ De onderzoekers die dit artikel hebben geschreven zijn van mening dat in veel vreemdelingenzaken de burger geen recht wordt gedaan. Tevens wordt geconstateerd dat er veel zaken rondom de verblijfsstatus van een vreemdeling direct invloed hebben op de toeslagen van de vreemdeling zelf en het huishouden waartoe de vreemdeling behoort.

Belastingdienst Toeslagen heeft in 2021 totaal 5465 soorten toeslagen ingetrokken bij 4300 huishoudens⁴. Dit werd gedaan vanwege het feit dat er binnen het huishouden iemand was met een code 98 als verblijfsstatus. Deze code betekent dat men geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft.

Voor toeslagen van de belastingdienst betekent dit, dat iedereen in het huishouden van degene met een code 98 geen of minder recht heeft op toeslagen. Het komt ook voor dat deze code met terugwerkende kracht wordt afgegeven. Men moet dan ook de al ontvangen toeslagen terugbetalen. Aangezien toeslagen zijn bedoeld als aanvulling van het inkomen zodat mensen niet in de financiële problemen komen kan men zich voorstellen dat het stopzetten of terugvorderen ervan leidt tot financiële problemen.

Burgers kunnen tegen een beslissing van de belastingdienst in bezwaar gaan maar vaak weet men niet goed hoe dat kan. Als men ook de taal niet beheerst wordt het nog moeilijker. Uit onderzoek blijkt ook dat mensen uit angst soms helemaal geen toeslagen aanvragen.

1.2 Beschrijving handelingsprobleem

Stichting LOS staat voor Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt. De stichting is opgericht in 2003 en is een kenniscentrum voor mensen en organisaties die hulp bieden aan migranten zonder verblijfsvergunning, ook wel ongedocumenteerden genoemd.⁵ Zij zet zich in voor de basisrechten van deze migranten en hun kinderen en baseert zich hierbij op artikel 25 van Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

Stichting LOS krijgt vanuit het werkveld verschillende instanties die hulp verlenen aan ongedocumenteerden vragen binnen hoe zij deze mensen kunnen helpen om alsnog een verblijfsvergunning te krijgen of hoe kan worden voorkomen dat een verblijfsvergunning wordt ingetrokken door de IND.⁶ Daarnaast komen er ook steeds meer vragen binnen die betrekking hebben op huishoudens waarvan slechts een of enkele personen ongedocumenteerd zijn. Ongedocumenteerden zijn mensen zonder verblijfsvergunning die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland. Het niet hebben van een rechtmatig verblijf kan verschillende oorzaken hebben. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat iemand geen asielvergunning krijgt of dat deze niet wordt verlengd omdat de

¹ Julen, *Trouw* 12 april 2021.

² SVMA & VAJN, 2021.

³ Geertsema e.a., *NJB* 2021/979, p 1046-1053.

⁴ *Pointer*, KRO-NCRV, 23 april 2022

⁵ 'Stichting LOS', stichtinglos.nl

⁶ 'Stichting LOS, Bestuursverslag en jaarrekening 2019' p.4 , stichtinglos.nl.

IND oordeelt dat men veilig terug kan keren naar het land van herkomst. Maar ook mensen die zich hier hebben gevestigd in verband met werk of studie, of die hier zijn in het kader van gezinshereniging kunnen te maken krijgen met een beslissing van de IND dat zij niet rechtmatig in Nederland mogen verblijven.

Als de IND de verblijfsstatus van een persoon omzet code 98, geen verblijfsrecht, en deze persoon had recht op toeslagen van de belastingdienst dan verliest hij of zij dat recht. Maar ook de toeslagen van het huishouden waar men deel vanuit maakt wordt dan gestopt. Het kan zelfs zo zijn dat er nog toeslagen worden terug gevorderd als de beslissing van de IND met terugwerkende kracht ingaat. De bovenstaande problematiek leidt tot een aantal vragen die aan stichting LOS worden gesteld. Veel vragen gaan ook over de financiële consequenties die het niet (meer) hebben van een rechtmatig verblijf heeft voor de persoon zelf en zijn huishouden. Zo ontvangen veel mensen toeslagen vanuit de belastingdienst. Op het moment dat iemand geen rechtmatig verblijf (meer) heeft dan heeft die persoon geen recht meer op deze toeslagen. Het heeft echter ook onmiddellijk invloed op de mensen met wie hij of zij een huishouden vormt of wil gaan vormen.

Mensen die het betreft willen weten wat de mogelijkheden zijn om in bezwaar of beroep te gaan tegen een voornemen of beslissing van de IND om iemand een verblijfsstatus te geven waarmee deze persoon geen rechtmatig verblijf meer geeft. Ook wil men weten hoe voorkomen kan worden dat niet alleen de persoon zelf maar ook diens huishouden geen recht meer heeft op toeslagen. Het probleem van verlies van toeslagen vanuit de belastingdienst speelt ook bij mensen die willen trouwen met iemand die geen verblijfsvergunning heeft.

Om goed antwoord te kunnen geven is er een gedegen juridische kennis nodig van zowel de wetgeving rondom rechtmatig verblijf, als de wetgeving rondom toeslagen. Stichting LOS merkt dat kennis tekortschiet in de problematiek rondom het intrekken of niet afgeven van een rechtmatig verblijf in combinatie met het wel of geen recht hebben op toeslagen.

Zij willen een beknopt overzicht wat mensen kunnen ondernemen richting de IND in de vorm van een bezwaar of beroep indien deze voornemens is een rechtmatig verblijf niet af te geven, of niet te verlengen. Men wil weten welke invloed dat bezwaar of beroep dan heeft op de toeslagen die ongedocumenteerden en andere leden van hun huishouden krijgen, en welke juridische mogelijkheden er zijn om toch toeslagen te ontvangen of, indien er sprake is van een terugvordering, wat er mogelijk is aan betaalafspraken met de belastingdienst om te voorkomen dat er een grote schuldenproblematiek ontstaat. Gezien de korte tijd die er is om in bezwaar of beroep te gaan bij de IND of een afspraak te maken met de belastingdienst toeslagen wil men een document waarin men eenvoudig op kan zoeken wat men kan adviseren.

1.3 Hoofdvraag en deelvragen

Om een goed onderzoek uit te kunnen voeren omtrent deze problematiek heb ik de volgende hoofdvraag en bijbehorende deelvragen geformuleerd.

Hoofdvraag:

Welke aanbevelingen kunnen aan stichting LOS worden gedaan ter verbetering van de informatievoorziening aan personen die deel (gaan) uitmaken van een huishouden waarbinnen iemand geen rechtmatig verblijf heeft of rechtmatig verblijf verliest op grond van de Vreemdelingenwet 2000 en de gevolgen die dat heeft voor de toeslagen die personen binnen het huishouden ontvangen vanuit de belastingdienst volgens de wet AWIR in samenhang met de koppelingswet⁷.

Deelvraag 1

Wat zijn de gevolgen voor de toeslagen van de belastingdienst volgens de wet AWIR en de koppelingswet, als een persoon die zelf rechtmatig verblijf heeft, een huishouden vormt of gaat vormen met iemand die geen rechtmatig verblijf heeft of dit verliest op grond van de vreemdelingenwet 2000?

Deelvraag 2

Hoe past de belastingdienst de wet AWIR en de koppelingswet toe als men toeslagen stopzet of terugvordert wegens (het veranderen naar) de verblijfsstatus geen rechtmatig verblijf?

Deelvraag 3

In hoeverre wijkt de uitvoering van de AWIR, en de koppelingswet in de uitvoeringspraktijk van de belastingdienst af, van hetgeen volgens wet- en jurisprudentie van de belastingdienst verwacht kan worden?

1.4 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om aan de hand van de Vreemdelingenwet 2000, in combinatie met de AWIR en de Koppelingswet tot een handzaam naslagwerk te komen waarin medewerkers van Stichting LOS snel de benodigde informatie kunnen opzoeken om het juiste advies te geven aan ongedocumenteerden en hun gezinnen, die te maken krijgen met het geen recht meer hebben op toeslagen omdat iemand binnen het huishouden geen rechtmatig verblijf meer heeft. Hierin zal ook worden meegenomen wat de gevolgen zijn als men een huishouden wil gaan vormen met iemand die nog geen rechtmatig verblijft heeft. Ook hulpverleningsinstanties die deze vraag stellen aan stichting LOS kunnen op die manier het juiste advies krijgen.

Hierbij zal dus niet alleen worden gekeken naar de mogelijkheden voor het in bezwaar gaan of in beroep gaan met betrekking tot de verblijfsvergunning maar men wil vooral goed kunnen adviseren wat men het beste kan doen om nadelige gevolgen voor het gehele huishouden met betrekking tot toeslagen van de belastingdienst zoveel mogelijk te beperken.

Het onderzoek zal resulteren in een adviesrapport aan stichting LOS. Tevens zal daarbij een stroomschema worden opgeleverd met de te nemen stappen om in verschillende situaties met betrekking tot toeslagen en onrechtmatig verblijf mensen van de juiste info te voorzien. Het adviesrapport en stroomschema zullen dinsdag 30 mei 2023 worden opgeleverd.

⁷ Wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland.

H2 - Achtergrond van de probleemstelling

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de achtergrond van het probleem verder worden toegelicht. Allereerst zal de maatschappelijke context worden besproken op micro-, meso- en macroniveau. Vervolgens wordt de juridische context toegelicht en tot slot schets ik de organisatorische context.

2.2 Maatschappelijke context

Allereerst wordt op macroniveau gekeken naar het belang van dit onderzoek voor de Nederlandse samenleving. Op Meso niveau kijk ik naar het belang van stichting LOS. Tenslotte kijk ik op microniveau naar het belang van het individu.

2.2.1 Macro

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in maart 2021 een propositie gepubliceerd met de titel "De winst van het sociaal domein". Hierin wordt vanuit de VNG geschetst welke problemen er spelen binnen het sociale domein en hoe gemeenten en rijk dit samen zouden kunnen verbeteren. In het document wordt meerdere malen aangegeven dat het toeslagensysteem van de belastingdienst duidelijker en eenvoudiger moet.⁸ Men constateert dat de inkomenspositie van minima feitelijk toereikend moet zijn en dat herziening van het toeslagensysteem een instrument kan zijn wat hiertoe kan bijdragen. Ook constateert met dat de wet- en regelgeving voor veel inwoners en professionals te ingewikkeld is geworden.⁹

Bovenstaand speelt ook mee in de te onderzoeken probleemstelling rondom migranten en hun huishouden en toeslagen. In de praktijk blijkt dat burgers die te maken krijgen met problemen rondom toeslagen zonder hulp daar niet goed uit kunnen komen. De regelgeving is complex en het recht op toeslagen hangt van veel omstandigheden af. Sinds de uitkomst van het rapport ongehoord onrecht¹⁰, wat de commissie Donner heeft samengesteld naar aanleiding van de toeslagenaffaire, is de belastingdienst actiever gaan communiceren met de burger. Burgers worden vaker gebeld en in de brieven die men stuurt, wordt meer dan voorheen uitleg gegeven over de toekenning of stopzetting van toeslagen vanuit de belastingdienst. Toch blijft het voor migranten vaak erg moeilijk om deze brieven te begrijpen omdat hun taalniveau vaak niet toereikend genoeg is om brieven vanuit de Nederlandse overheid voldoende te begrijpen. Als er sprake is van een verandering in de verblijfsstatus naar niet rechtmatig verblijf dan zal dat bijna altijd leiden tot een verlaging of volledige intrekking van toeslagen vanuit de belastingdienst. Als mensen echt afhankelijk zijn van deze toeslagen om rond te kunnen komen dan zal dit in de meeste gevallen leiden tot schuldenproblematiek. Niet zelden leidt dit uiteindelijk tot een schuldhelpverleningstraject met vaak (gedeeltelijke) sanering van de schulden. De kosten komen dus terug op de gehele samenleving.

2.2.2 Meso

Organisaties die betrokken zijn bij de hulpverlening aan migranten, zoals bijvoorbeeld vluchtelingenwerk of stichting LOS krijgen regelmatig de vraag hoe men toeslagen kan aanvragen. Zij helpen mensen daarbij en kunnen indien nodig ook rechtstreeks contact leggen met de belastingdienst om deze vragen te bespreken. Om een juist antwoord te krijgen en goed te weten wat men mensen kan aanraden is het van belang dat men op de hoogte is van de juiste wet- en regelgeving. Bij het recht op toeslagen is het van zeer groot belang dat men de relatie kan leggen tussen de status van de betreffende migrant, de statussen binnen het huishouden waar migrant deel

⁸ Vereniging Nederlandse Gemeenten 2021, p. 5.

⁹ Vereniging Nederlandse Gemeenten 2021, p. 6.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35510, nr. 3

vanuit maakt, en de gevolgen van het gebruik maken van toeslagen.¹¹ Deze kennis is terug te vinden in de koppelingswet. In deze wet staat beschreven dat mensen die hier illegaal verblijven of nog in de toelatingsprocedure zijn om legaal verblijf in Nederland te kunnen krijgen in het algemeen geen aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen. De koppelingswet moet mensen die illegaal zijn ontmoedigen om ondanks dat gegeven toch hier te blijven.

Deze wet- en regelgeving is complex. Door middel van dit rapport zal duidelijk worden hoe deze wet- en regelgeving in elkaar steekt en zal men ook beter weten wat men kan adviseren aan mensen die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben.

2.2.3 Micro

Als je als migrant je in Nederland mag vestigen krijg je ook te maken met de Nederlandse wet- en regelgeving. Hierbij spelen bijvoorbeeld zaken als het afsluiten van een zorgverzekering, het afdragen van premies maar ook het mogelijke recht hebben op toeslagen van de belastingdienst zoals daar zijn de zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en in kinderopvangtoeslag.¹²

Deze toeslagen zijn bedoeld om mensen met een laag inkomen tegemoet te komen in de kosten die zij hebben voor huur, zorgverzekering, of zorg voor hun kind/kinderopvang. Bij toeslagen van de belastingdienst is het zo dat deze vooraf worden verstrekt. Er wordt marginaal getoetst of men rechthebbend is en daarna wordt de toeslag toegekend als men recht heeft op basis van de gegevens die men zelf heeft opgegeven. Achteraf wordt pas gecontroleerd of men het juiste bedrag heeft ontvangen en men echt recht had. Als de toeslag met andere gegevens is vastgesteld dan wat achteraf de werkelijke situatie blijkt te zijn, dan kan het zijn dat mensen nog een bedrag ontvangen of dat men (een deel van) de toeslagen moet terugbetalen.

Mensen die recht hebben op toeslagen hebben vaak een relatief laag inkomen. Hoe hoger het inkomen, hoe minder kans bestaat dat men aanspraak kan maken op een toeslag vanuit de belastingdienst. Het is dus belangrijk dat men de toeslag met de juiste gegevens aanvraagt. Als men te veel toeslag ontvangt en dat blijkt later niet terecht te zijn dan zal de belastingdienst het te veel ontvangen bedrag terugvorderen.

Omdat mensen die zich vanuit het buitenland nieuw in Nederland vestigen vaak niet onze taal spreken begrijpen ze ook de wet- en regelgeving vaak niet goed. Hierdoor gebeurt het dat mensen toeslagen niet aanvragen of bij de aanvraag niet goed weten welke gegevens ze moeten invullen. Dit kan leiden tot foutieve aanvragen en tot grote terugvorderingen. Maar ook als een situatie tussentijds verandert, bijvoorbeeld door de geboorte van een kind, het sluiten van een huwelijk of geregistreerd partnerschap of het niet op tijd verlengen van een verblijfsvergunning van iemand die deel uitmaakt van het huishouden, heeft dat gevolgen voor de toeslagen van de belastingdienst. Het is dus van belang dat heel duidelijk wordt wanneer en hoe men aanspraak kan maken op toeslagen en welke veranderingen in de persoonlijke situatie invloed hebben op het recht op toeslagen. Deze veranderingen in de persoonlijke situatie kan men het beste zo snel mogelijk doorgegeven aan de belastingdienst.¹³ Tevens is het van belang dat mensen begrijpen wat ze kunnen doen als ze bericht krijgen van de belastingdienst dat er te veel toeslag is ontvangen of bericht dat er geen of minder recht is op een bepaalde toeslag.

¹¹ 'Nederlandse nationaliteit of geldige verblijfsvergunning', belastingdienst.nl, 18 mei 2021.

¹² 'Kan ik toeslag krijgen?', belastingdienst.nl, 18 mei 2021.

¹³ 'Toeslag wijzigen', belastingdienst.nl, 18 mei 2021.

2.3 Organisatorische context

Stichting LOS staat voor Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt. De stichting is opgericht in 2003, De stichting is een kenniscentrum voor mensen en organisaties die hulp bieden aan migranten zonder verblijfsvergunning, ook wel ongedocumenteerden genoemd. Zij zet zich in voor de basisrechten van deze migranten en hun kinderen en baseert zich hierbij op artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Dit artikel luidt als volgt:

'Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder begrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil. Moeder en kind hebben recht op bijzondere zorg en bijstand. Alle kinderen, al dan niet wettig, zullen dezelfde sociale bescherming genieten.'

Stichting Los kent de volgende organisatiestructuur:

Een Bestuur van 5 leden bestaande uit voorzitter, penningmeester, secretaris en twee algemene bestuursleden. Het bestuur wordt ondersteund door een raad van Advies van 8 personen die twee maal per jaar bijeenkomt. Daarnaast heeft de stichting twee vaste medewerkers. Een coördinator en een medewerker voor het Meldpunt Vreemdelingendetentie. De medewerker Meldpunt Vreemdelingendetentie wordt permanent ondersteund door 4 stagiaires.

Stichting Los krijgt steeds meer vragen van mensen die willen trouwen met iemand die geen rechtmatig verblijf heeft. De informatie over het sluiten van het huwelijk zelf is bij hen bekend maar de consequenties die het heeft voor de toeslagen vanuit de belastingdienst niet. Stichting LOS wil mensen daarover beter kunnen informeren. Daarnaast wil men goede informatie kunnen verstrekken aan huishoudens waarin iemand zijn of haar rechtmatig verblijf verliest. Er kan een hoop leed rondom toeslagen worden voorkomen als mensen beter zijn voorbereid op wat hen te wachten staat en wat ze kunnen doen om de nadelige gevolgen zoveel mogelijk te beperken.

De resultaten van het onderzoek zullen worden gebruikt om ook vanuit LOS de juiste voorlichting te kunnen geven over de gevolgen die het ongedocumenteerd zijn of worden heeft voor het recht hebben op toeslagen van de belastingdienst.

H3 – Methodologie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksmethoden verantwoord. Allereerst wordt uitgelegd welk type onderzoek het betreft en voor welke aanpak is gekozen. Vervolgens wordt per deelvraag uitgelegd welke onderzoeksmethode is gebruikt en waarom. Ook wordt uitgelegd waarom de gebruikte onderzoeksmethode valide en betrouwbaar is.

3.1 Type onderzoek

Het gehele onderzoek betreft zowel onderzoek naar het recht als onderzoek naar de praktijk. Het is een kwalitatief onderzoek. Door middel van empirisch onderzoek worden de waarnemingen in de praktijk geïnterpreteerd en die kennis wordt gebruikt om de deelvragen en hoofdvraag te beantwoorden.

3.2 Hoofdvraag en deelvragen

Het onderzoek beantwoordt de volgende hoofdvraag:

‘Welke aanbevelingen kunnen aan stichting LOS worden gedaan ter verbetering van de informatievoorziening aan personen die deel (gaan) uitmaken van een huishouden waarbinnen iemand geen rechtmatig verblijf heeft of rechtmatig verblijf verliest op grond van de Vreemdelingenwet 2000 en de gevolgen die dat heeft voor de toeslagen die personen binnen het huishouden ontvangen vanuit de belastingdienst volgens de wet AWIR in samenhang met de koppelingswet?’ Dit betreft een adviserende vraag die gericht is op het oplossen van het handelingsprobleem wat stichting LOS heeft om de juiste informatie te verstrekken als de vraag wordt gesteld welke invloed het niet hebben van rechtmatig verblijf van een ander lid in het huishouden heeft op de toeslagen van de belastingdienst die de aanvrager ontvangt. Aan het niet goed kunnen informeren ligt een kennisprobleem ten grondslag. Binnen stichting LOS weet men nu nog te weinig van de wet AWIR en de koppelingswet in combinatie met de VW 2000.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn een drietal deelvragen opgesteld. Deze worden besproken in het vervolg van dit hoofdstuk.

3.3 Verantwoording per deelvraag

Er zijn drie deelvragen die tezamen antwoord geven op de hoofdvraag. De eerste deelvraag is beschrijvend en gaat in op wet- en regelgeving. Daarna wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de belastingdienst in de praktijk de wet AWIR in combinatie met de koppelingswet uitvoert en tot slot wordt een evaluerende vraag beantwoord in hoeverre de praktijk goed aansluit op wet- en regelgeving.

3.3.1 Deelvraag 1

Deelvraag 1 luidt: *Wat zijn de gevolgen voor de toeslagen van de belastingdienst volgens de wet AWIR en de koppelingswet als een persoon die zelf rechtmatig verblijf heeft, een huishouden vormt met iemand die geen rechtmatig verblijf heeft op grond van de vreemdelingenwet 2000 of dit rechtmatig verblijf verliest?* Deze deelvraag is een beschrijvende vraag.¹⁴

3.3.2. Verantwoording bronnen

¹⁴ Van Schaaijk 2019, p. 98.

Binnen de wet- en regelgeving is allereerst gekeken naar artikel 2 en 3 van de AWIR. In deze artikelen worden de begrippen toeslagpartner en medebewoner uitgelegd. Daarna is er gekeken naar de verschillende toeslagen waarbij vooral is gekeken wie er binnen een huishouden toeslagbetrokkene kunnen zijn. Vervolgens is er gekeken naar artikel 9 van de AWIR. Dit betreft het doorkoppelingsbeginsel. Deze verbindt de AWIR met de koppelingswet en zorgt ervoor dat toeslagen kunnen worden stopgezet als er een toeslagpartner of medebewoner is zonder rechtmatig verblijf. Aansluitend is er gekeken naar de koppelingswet en tenslotte naar de VW2000 en aanverwante wetten. Door op deze manier door de wet- en regelgeving te gaan is het een gestructureerd geheel geworden. Er is jurisprudentie onderzocht van de rechtbank en de Afdeling. Voor de literatuur is gebruik gemaakt van kamerstukken die een toelichting geven op de wet- en regelgeving. Er is bewust niet gekozen voor andere literatuur bij deze deelvraag omdat de meeste andere literatuur becommentariërend is meer ingaat op de praktijk dan op de wet.

3.3.3 Toegepaste Onderzoeksmethode

De deelvraag wordt beantwoord door onderzoek binnen de wet- en regelgeving, jurisprudentieonderzoek en literatuuronderzoek. Dit is een kwalitatief onderzoek.¹⁵

De gebruikte onderzoeksmethode is die van inhoudsanalyse.¹⁶ De onderzochte bronnen zijn al bestaand materiaal. Om de juiste bronnen te vinden is er gezocht op begrippen als toeslagpartner, medebewoner, doorkoppelingsbeginsel in Kluwer navigator en Legal Intelligence. Daarnaast zijn de verschillende wetten geraadpleegd als hierboven genoemd.

De bronnen zijn eerst globaal doorgenomen om te zien of ze relevant waren. Vervolgens zijn belangrijke begrippen die betrekking hadden op de deelvraag zijn met highlight gemarkeerd. Tenslotte is van de relevante bronnen een intensieve studie gemaakt en zijn de bronnen samengevat zodat ze goed te gebruiken waren om de eerste deelvraag te kunnen beantwoorden.¹⁷

3.3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Als eerder genoemd betreffen de bronnen van onderzoek, wet- en regelgeving, jurisprudentie en juridische literatuur. De wet- en regelgeving kan als valide beschouwd omdat deze zijn opgesteld door de Nederlandse wetgever. Bij het jurisprudentieonderzoek is gebruik gemaakt van verschillende uitspraken en arresten die met elkaar zijn vergeleken. Door de verschillende uitspraken over hetzelfde onderwerp naast elkaar te leggen en te vergelijken kan een goede interpretatie van wet- en regelgeving worden gegeven. Dit maakt dat de interpretatie als valide mag worden beschouwd. De gebruikte literatuur bestaat uit kamerstukken die duiding geven aan de bedoeling van de wetgever. Om de validiteit te waarborgen zijn de bronnen samengevat en is daarbij gewaakt om een correcte en volledige weergave te geven van de onderzochte bron.¹⁸ De bronnen zijn ook allemaal vermeld met een voetnoot of in de bibliografie waardoor deze te controleren zijn.¹⁹

¹⁵ Van Schaaijk 2019, p. 102.

¹⁶ Van Schaaijk 2019, p. 111.

¹⁷ Van Schaaijk 2019, p. 157-159.

¹⁸ Van Schaaijk 2019, p. 143

¹⁹ Van Schaaijk 2021, p. 143

3.3.5 Deelvraag 2

Hoe past de belastingdienst de wet AWIR en de koppelingswet toe als men toeslagen stopzet of terugvordert wegens (het veranderen naar) de verblijfsstatus geen rechtmatig verblijf?

De tweede deelvraag is een toetsende deelvraag.²⁰

3.3.6 Verantwoording bronnen

De gebruikte bronnen zijn in dit geval twee afgenomen interviews met vooraanstaande advocaten in hun vakgebied van sociaal recht en vreemdelingenrecht. Daarnaast is er gebruik gemaakt van openbare bronnen die laten zien hoe de belastingdienst werkt. Dit zijn werkinstructies die door middel van een WOB-verzoek openbaar zijn gemaakt tijdens de toeslagenaffaire. Tevens is bij dit onderzoek ook gebruikt gemaakt van jurisprudentieonderzoek. Dit laatste om extra te onderzoeken

3.3.7 Toegepaste onderzoeksmethode

Het antwoord op deze deelvraag is gedaan door het houden van twee interviews met advocaten die in de praktijk mensen bijstaan die te maken krijgen met verlies van toeslagen als gevolg van toepassing van de koppelingswet. Hierbij is gekeken naar de recente praktijk. Dit zijn uiteindelijk half gestructureerde interviews geworden. Deze keuze is gemaakt om een totaalbeeld te krijgen van de werkwijze van de belastingdienst. Er zijn vooraf twee vragen toegezonden aan de geïnterviewden en vervolgens zijn we samen het gesprek aangegaan.

Dat er slechts twee interviews zijn afgenomen heeft te maken met het feit dat door drukte advocaten aangeven geen tijd te hebben om mee te werken. De overweging om ook mensen te interviewen die te maken hebben gehad met de problematiek uit de hoofdvraag bleek ook niet wenselijk. Dit omdat deze mensen vaak getraumatiseerd zijn vanwege de impact die het doorkoppelingsbeginsel op hen heeft gehad.

Daarom heb ik ervoor gekozen om door middel van jurisprudentie onderzoek te duiden hoe de wet- en regelgeving door Belastingdienst Toeslagen wordt uitgevoerd. Verder is er gebruik gemaakt van openbare bronnen die laten zien hoe de belastingdienst werkt. Dit zijn werkinstructies die door middel van WOB-verzoeken openbaar zijn gemaakt tijdens de toeslagenaffaire. Tot slot zijn er in de tweede kamer vragen gesteld over de werkwijze rondom code 98. Ook dit is meegenomen in het onderzoek.

3.3.8 Validiteit en betrouwbaarheid

De validiteit en betrouwbaarheid is gewaarborgd doordat de interviews zijn afgenomen bij advocaten die experts zijn in hun vakgebied. De interviews zijn getranscribeerd en uitgewerkt met een codeboom. In de codeboom zijn meetbare begrippen gebruikt.

Hetgeen in de interviews is gezegd wordt ook teruggevonden in het jurisprudentie onderzoek. De openbaar gemaakte stukken van de belastingdienst zijn officiële stukken van een bestuursorgaan en mogen om die reden betrouwbaar worden geacht. De beantwoording van de Kamervragen zijn gedaan door de staatssecretaris in haar functie en mogen om die reden als valide worden aangemerkt.

3.3.9 Deelvraag 3

In hoeverre wijkt de uitvoering van de AWIR, en de koppelingswet in de uitvoeringspraktijk van de belastingdienst af, van hetgeen volgens wet- en jurisprudentie van de belastingdienst verwacht kan worden?

3.3.10 Verantwoording bronnen

²⁰ V.A. Meijer e.a. 2019, p.173.

De derde en laatste deelvraag is een evaluerende vraag. Voor de beantwoording van deze deelvraag zijn geen nieuwe bronnen onderzocht enkel de bronnen van de eerste en tweede deelvraag zijn gebruikt

3.3.11 Toegepaste onderzoeksmethode

Bij deze deelvraag zijn wet en praktijk met elkaar vergeleken. Hiervoor is de analysemethode gebruikt. Er is gekeken of de wet- en regelgeving in de praktijk goed wordt toegepast en ook of de gevolgen van het handelen in de praktijk leidt tot wat de wetgever voor ogen had met het doorkoppelingsbeginsel. Op deze manier wordt duidelijk waar wet en praktijk niet goed op elkaar aansluiten en waar stichting LOS ondersteuning moet bieden aan mensen die te maken krijgen met het stopzetten van toeslagen vanwege het doorkoppelingsbeginsel.

3.3.12. Validiteit en betrouwbaarheid

Tijdens de beantwoording van deze deelvraag zijn geen nieuwe bronnen onderzocht enkel de bronnen van de eerste en tweede deelvraag zijn gebruikt. De bronnen van zowel de eerste als de tweede deelvraag waarborgen hierbij de validiteit en betrouwbaarheid

H4 – Hoe is het recht op toeslagen geregeld in de wet?

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de eerste deelvraag centraal.

Wat zijn de gevolgen voor de toeslagen van de belastingdienst volgens de wet AWIR en de koppelingwet als een persoon die zelf rechtmatig verblijf heeft, een huishouden vormt met iemand die geen rechtmatig verblijf heeft of dit verliest op grond van de vreemdelingenwet 2000?

Zoals al uit de titel van het hoofdstuk blijkt wordt hier de juridische kant onderzocht van de hoofdvraag. Via het duiden van wet- en regelgeving zal de vraag worden beantwoord.

Allereerst wordt er gekeken naar de AWIR. In deze wet is vastgelegd wanneer men recht heeft op een toeslag en wanneer niet. Voor de uitvoering per toeslag wordt de AWIR bekeken in combinatie met de verschillende toeslagenwetten.

Daarna bekijken we wat de koppelingwet zegt over het recht op toeslagen als iemand binnen het huishouden geen rechtmatig verblijf heeft.

Tot slot kijken we in het vreemdelingenrecht naar de code 98. Dat is de code voor het niet hebben van rechtmatig verblijf. Er wordt onderzocht hoe het kan dat men die code krijgt en welke mogelijkheden er zijn om weer van die code af te komen.

4.2 Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen.

De Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen, kortweg de AWIR genoemd is in 2005 aangenomen. Deze wet is bedoeld om eenheid te brengen in de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen op het gebied van zorg, kinderen en wonen. Hierdoor konden burgers voortaan bij een loket de tegemoetkomingen aanvragen zoals die er waren, de huursubsidie, tegemoetkoming in de kinderopvang en de zorgtoeslag. Het idee was om de regelingen transparanter te maken. De uitvoering van de AWIR werd gedaan door de belastingdienst. Die hebben speciaal hiervoor de Belastingdienst toeslagen opgericht als een nieuwe organisatie binnen de belastingdienst.²¹ Ook wordt in de memorie van toelichting duidelijk gemaakt dat het partnerschap verder gaat dan wat men bij bijvoorbeeld de inkomstenbelasting als partners duidt. Dit is gedaan met het oog op dat een toeslag een inkomensafhankelijke regeling is. De wetgever wil een reëel beeld van de draagkracht en de noodzaak om gebruik te maken van de inkomensafhankelijke regelingen. Daarom heeft men uitgebreid beschreven wat voor de wet AWIR precies partners en medebewoners en andere leden van het huishouden zijn die meetellen bij de toeslagen om het recht op en de hoogte van de toeslag te bepalen.

4.2.1 Toeslagpartners binnen de AWIR

Zoals hierboven al genoemd kijkt de AWIR naar het gehele huishouden dat bij de toeslag is betrokken om te kijken of er recht is op toeslagen. Er wordt dan ook niet gesproken over partners maar over toeslagpartners. Dat is een ruimer begrip dan het gewone begrip partner. In artikel 3 van de AWIR wordt beschreven wie toeslagpartners kunnen zijn.

Allereerst is de partner degene met wie je bent getrouwd of geregistreerd partnerschap bent aangegaan. Als er sprake is van een ingediend verzoek tot echtscheiding of tot scheiding van tafel en bed én niet meer op hetzelfde woonadres staat ingeschreven dan wordt men niet langer als elkaars partner aangemerkt.

²¹ Kamerstukken II 2004/05, 29764 nr. 4, p. 2 (MvT).

Bovenstaande is hetzelfde als het partnerschap wat staat beschreven in de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR) Er wordt in de AWIR ook verwezen naar de AWR

Daarnaast worden de volgende mensen als partners gezien:

Mensen die op hetzelfde adres staan ingeschreven in de basisregistratie personen (BRP) en

- Die samen een kind hebben wat geboren is uit hun relatie
- Die een kind van elkaar hebben erkend
- Die voor de pensioenregeling als elkaars partner zijn aangemerkt
- Die samen een woning hebben waarin ze hoofdverblijf hebben
- Als twee meerderjarige volwassenen samenwonen met een minderjarig kind van een van beiden worden zij gezien als toeslagpartners. Een uitzondering kan worden gemaakt indien men door middel van een huurovereenkomst op zakelijke gronden een deel van de woning van de ander huurt of dat men beide op zakelijke gronden een eigen gedeelte van de woning huurt van een derde.
- Die in het berekeningsjaar voorafgaande aan het kalenderjaar reeds partner van de belanghebbende was.
- Als men eenmaal als partner is aangemerkt blijft men dat ook in de daaropvolgende periodes van het berekeningsjaar voor zover men beiden in die periode op hetzelfde woonadres is ingeschreven in de BRP
- Men kan slechts een partner hebben en om te bepalen wie de partner is houdt men de bovenstaande volgorde aan.

Er is een uitzondering voor bloed- en aanverwanten in de eerste graad indien zij nog niet beiden de leeftijd van 27 jaar hebben bereikt. Zij worden geen toeslagpartners.

Bloed en aanverwanten in de eerste graad zijn: (schoon)ouder, kind, schoonzoon of schoondochter.

Ook pleegouders van pleegkinderen die de leeftijd van 27 jaar nog niet hebben bereikt kunnen indien zij als partner worden gezien een verzoek indienen om niet als partners te worden aangemerkt. Hiervoor is het nodig dat de pleegouder in enig jaar een pleegvergoeding heeft ontvangen op grond van de Wet op de jeugdzorg of de jeugdwet, of voor wie de pleegouder kinderbijslag heeft ontvangen op grond van de Algemene Kinderbijslagwet. Pleegouder en kind dienen dan samen een verzoek in te dienen om niet als partners te worden aangemerkt.

Indien mensen partners zijn op basis van een samenlevingscontract en een van beiden gaat in een verpleeg – of verzorgingshuis wonen dan kan op verzoek van een van beide partners het partnerschap worden verbroken. Voor de duur van de opname in het verpleeghuis of verzorgingshuis is men dan geen toeslagpartner meer.

Indien er sprake is van huiselijk geweld en een van de partners is in een erkende opvang opgenomen dan kan er ook een verzoek worden ingediend om niet als toeslagpartners te worden aangemerkt.

Op speciaal verzoek kan er een uitzondering worden gemaakt op het partner zijn als er sprake is van een onderhuur situatie, als men een Oekraïense huisgenoot heeft of indien er sprake is van huiselijk geweld. De situatie met betrekking tot onderhuur wordt besproken in paragraaf 4.2.3 en de situatie rondom inwonende Oekraïners wordt besproken in paragraaf 4.2.4

Om te bepalen of er sprake is van het hebben van een toeslagpartner kan men op de site van belastingdienst toeslagen zoeken “heb ik een toeslagpartner” Als men de vragen die dan te zien zijn juist beantwoord wordt duidelijk of men elkaars toeslagpartner is.

4.2.2 Medebewoners volgens de AWIR.

In een huishouden kan ook sprake zijn van medebewoning. Iedereen (behalve je toeslagpartner) met wie je in 1 huis woont én die op hetzelfde adres is ingeschreven bij de gemeente telt als medebewoner. Iemand wordt meegeteld als medebewoner vanaf de maand dat hij op de eerste van de maand bij u op het adres staat ingeschreven. Als de medebewoner zich inschrijft op 5 april dan telt hij mee als medebewoner per 1 mei. Belastingdienst toeslagen kijkt dus telkens op de eerste van de maand wie er op een woonadres staan ingeschreven en deze personen tellen dan mee als medebewoners.

Er zijn een paar uitzonderingen op bovenstaande.

- Als iemand het adres uitsluitend als postadres gebruikt is deze persoon geen medebewoner.
- Onderhuurders. Het begrip onderhuurder wordt nader besproken in paragraaf 4.2.3
- Vluchtelingen uit Oekraïne. Dit wordt nader besproken in paragraaf 4.2.4

4.2.3 Uitzondering op partner of medebewoner zijn voor onderhuur

Indien iemand een onderhuurder is of een onderhuurder heeft dan kan men een verzoek indienen om niet als toeslagpartner te worden aangemerkt. Er is sprake van onderhuur wanneer men op basis van een schriftelijke huurovereenkomst een deel van de woning van de ander huurt, of respectievelijk een deel van de woning aan de ander verhuurt. Daarnaast kan men ook een verzoek indienen om niet als partners te worden gezien als men beiden een ander deel van dezelfde woning huurt van een derde persoon.

4.2.4 Uitzondering op partner of medebewoner zijn voor Oekraïners

Speciaal voor Oekraïense vluchtelingen wordt een uitzondering gemaakt. Als vrij snel na de inval van Rusland in Oekraïne kwam er een grote vluchtelingenstroom vanuit Oekraïne op gang. Het COA zag dat er niet voldoende plaats zou zijn binnen Zo groot zelfs dat er binnen de reguliere opvang van het COA niet voldoende plaats leek te zijn. Gelukkig bleken veel Nederlandse huishoudens bereid om deze vluchtelingen uit Oekraïne op te vangen. In sommige gevallen ontstond er partnerschap omdat nadat men samen was gaan wonen. Er ontstaat toeslagpartnerschap als twee volwassen personen samenwonen met een minderjarig kind van een van beiden. Hierdoor dreigden mensen toeslagen te verliezen of fors minder toeslag te krijgen. Ook werd men elkaars medebewoner en dat had invloed op de huurtoeslag. Om ervoor te zorgen dat mensen die Oekraïense vluchtelingen opvangen niet zouden worden benadeeld is de wet aangepast. Deze aanpassing geldt alleen voor het partnerschap wat is ontstaan als hiervoor omschreven en als er sprake is van Oekraïense medebewoners. Allereerst is er op 4 maart 2022 een Europees uitvoeringsbesluit vastgesteld dat aangeeft dat Lidstaten van Europa Oekraïense vluchtelingen tijdelijke bescherming moet bieden door ze op te vangen in hun lidstaten. Voorlopig geldt dit uitvoeringsbesluit tot 4 maart 2024. Aansluitend hierop is in de AWIR-artikel 3b opgenomen. Hierin staat genoemd dat personen die vallen onder het uitvoeringsbesluit niet als partner of medebewoner kunnen worden aangemerkt.

4.2.5 Kinderen

Een kind is een bloedverwant of aanverwant in de neergaande lijn.

Voor kinderen geldt dat zij tot het huishouden behoren voor de huurtoeslag. Daar zijn ze medebewoners. Maar ook als ouders ten behoeve van hun kind een toeslag krijgen zoals kindgebonden budget of kinderopvangtoeslag tellen deze kinderen mee binnen het huishouden.

4.3 De toeslagen

De Awir is een overkoepelende wet die de hoofdlijnen weergeeft van de toeslagen die worden uitgekeerd door de belastingdienst.

Het gaat om vier toeslagen:

Zorgtoeslag
Huurtoeslag
Kindgebonden budget
Kinderopvangtoeslag
Hieronder worden ze allemaal besproken op hoofdlijnen.

4.3.1 Het recht op Zorgtoeslag

Het recht op zorgtoeslag is vastgelegd in de Wet op de Zorgtoeslag. De wet is bedoeld om mensen tegemoet te komen in de lasten van de verplichte zorgverzekering.

In de Wet op de Zorgtoeslag staat onder andere dat er wordt gekeken of iemand een toeslagpartner heeft. Als dat het geval is dan telt diens inkomen ook mee voor het bepalen van de hoogte van de zorgtoeslag. Als het zo is dat een van beide partners geen zorgverzekering heeft dan krijgt de andere partner 50% van het gehele bedrag wat ze zouden ontvangen als ze beiden een zorgverzekering zouden hebben.

4.3.2 Het recht op huurtoeslag

Het recht op huurtoeslag is vastgelegd in de Wet op de huurtoeslag. Hierin staat dat er behalve naar de toeslagpartner ook wordt gekeken wie er medebewoners zijn. Het maakt voor de toekenning van de huurtoeslag een groot verschil of het gaat om eenpersoonshuishouden of een meerpersoonshuishouden. Medebewoners tellen mee voor de huurtoeslag om te bepalen van welk soort huishouden sprake is en ook hun inkomen telt mee bij de bepaling van de hoogte van het recht op zorgtoeslag.

4.3.3 Het recht op kinderopvangtoeslag

Het recht op kinderopvangtoeslag staat in de Wet op de kinderopvangtoeslag. Om recht te hebben op deze toeslag moet het kind ingeschreven staan op hetzelfde adres als de aanvrager van de toeslag. Verder is het van belang dat de aanvrager werkt, een traject naar werk volgen of een opleiding volgen. Hieruit blijkt de noodzaak van opvang en dan wordt er door middel van de toeslag tegemoet gekomen in de kosten van de kinderopvang. Als men een toeslagpartner heeft geldt die eis ook voor de toeslagpartner. Indien de ouders gescheiden zijn kan er, indien er sprake is van een gelijke zorgverdeling wel recht op kinderopvangtoeslag bestaan voor beide ouders. Het kind kan maar op een adres ingeschreven staan en maakt daar deel uit van het huishouden. Als er echter sprake is van een gelijke zorgverdeling (minimaal 6 dagen per 14 dagen bij beide ouders) dan kan Belastingdienst Toeslagen het kind bij beide huishoudens laten meetellen. Beide ouders kunnen dan kinderopvangtoeslag ontvangen.

4.3.4 Het recht op kindgebonden budget

Kindgebonden budget is een bijzondere toeslag. Het recht erop is vastgelegd in de wet op het kindgebonden budget. De ouder die de kinderbijslag ontvangt voor het kind is de ouder die aanspraak kan maken op het kindgebonden budget. De SVB, die de kinderbijslag toekent, geeft door aan de belastingdienst wie er aanspraak kan maken op het kindgebonden budget. Vervolgens bepaalt de belastingdienst wat de hoogte van het kindgebonden budget is. Als er sprake is van een toeslagpartner dan telt diens inkomen ook mee om de hoogte van het kindgebonden budget te bepalen. Indien iemand geen toeslagpartner heeft wordt deze persoon gezien als alleenstaande ouder en heeft recht op de toeslag voor alleenstaande ouders. Het kind hoort dus ook bij het huishouden voor deze toeslag evenals de eventuele toeslagpartner.

4.3.5 Het doorkoppelingsbeginsel

In de AWIR staat in artikel 9 een verwijzing naar de koppelingswet. Hierin staat dat als iemand Nederlander is of een rechtmatig verblijvende vreemdeling hij of zij geen recht heeft op toeslagen indien er sprake is van een niet rechtmatig verblijvende partner of medebewoner. Omdat dit een extra toevoeging is bij de koppelingswet noemt men dit ook wel het doorkoppelingsbeginsel. Bij de koppelingswet gaat het immers om de niet rechtmatig verblijvende zelf. Bij de AWIR wordt dat doorgetrokken naar rechtmatig verblijvende partners en medebewoners. Dat houdt in dat deze persoon ondanks dat hij hier zelf legaal verblijft geen enkele aanspraak meer kan maken op zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag of kindgebonden budget.

Inmiddels is voor deze laatste toeslag een uitzondering gemaakt en krijgt de aanvrager vanaf 1 januari 2022 gewoon kindgebonden budget, ook als de partner geen legaal verblijf heeft in Nederland. Dit heeft ermee te maken dat het kindgebonden budget echt bedoeld is voor het minderjarige kind en deze mag niet de dupe worden van het hebben van een niet legaal verblijvende ouder. De legaal verblijvende ouder kan daarom kinderbijslag en kindgebonden budget behouden.

Maar voor de andere toeslagen is dit nog niet het geval. Ook niet voor de kinderopvangtoeslag. De wetgever stelt dat de niet rechtmatig verblijvende partner voor de kinderen kan zorgen. Deze zal immers niet voldoen aan de voorwaarde van werken, het volgen van een opleiding, inburgeringscursus of traject naar werk. Er wordt in artikel 9 van de AWIR ook genoemd wat men verstaat onder rechtmatig verblijf. Dat is verblijf zoals beschreven in artikel 8 van de vreemdelingenwet 2000. Voldoet men niet aan de voorwaarden als omschreven, dan krijgt men de verblijfscode 98. In dat geval zal de belastingdienst toeslagen de toeslagen stopzetten per de eerste van de maand volgend op het niet rechtmatig verblijf. Indien het niet rechtmatig verblijf hebben wordt vastgesteld per de eerste van de maand dan gaat het gelijk in. De precieze voorwaarden voor rechtmatig verblijf worden genoemd in paragraaf 5 en verder waar wordt ingegaan op vreemdelingenwet 2000.

Wat verder van groot belang is, is dat in de AWIR is vastgelegd tot wanneer er recht kan zijn op toeslagen indien de IND een verblijfsvergunning intrekt. In artikel 9 lid 1 van de AWIR staat dit beschreven. Allereerst kijkt men naar de datum van de intrekking van het verblijfsrecht door de IND. Indien men voor die datum rechtmatig verblijf had en een toeslag dan behoudt men de toeslag tot in ieder geval de datum van intrekking maar indien men een beroep instelt bij de IND en men mag vanwege de schorsende werking of omdat men een voorlopige voorziening heeft aangevraagd de uitspraak in Nederland afwachten dan zal de toeslag pas gestopt worden vanaf het moment van de definitieve uitspraak. Indien men geen bezwaar of beroep instelt bij de IND dan geldt dit niet en wordt de toeslag meteen gestopt per ingangsdatum die op de afgegeven beschikking van de intrekking van het rechtmatig verblijf van de IND staat.

Indien er sprake is van een intrekking met terugwerkende kracht en men had voorafgaande aan deze intrekking rechtmatig verblijf en tevens recht op een toeslag dan zal belastingdienst toeslagen de toeslag pas stopzetten vanaf de datum dat de burger te horen kreeg dat er sprake was van een intrekking met terugwerkende kracht.²² Men kon immers niet weten dat men geen rechtmatig verblijf had. Dat is pas met terugwerkende kracht kenbaar gemaakt. Dit geldt niet indien de burger redelijkerwijs kon vermoeden dat het verblijfsrecht zou worden ingetrokken.²³

²² ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:969.

²³ ABRvS 1 augustus 2018, r.o. 12, ECLI:NL:RVS:2018:2567.

4.3.6 Het stopzetten van de toeslag.

Indien blijkt dat er geen rechtmatig verblijf is dan zal belastingdienst toeslagen het recht op de toeslag opnieuw vaststellen en de te veel ontvangen toeslagen terugvorderen. In de voorschotfase kan dat altijd. Ook als een toeslag al definitief en onherroepelijk is vastgesteld dan kan belastingdienst toeslagen deze negatief herzien. Dit is geregeld de artikelen 21 en 21a van de AWIR in samenhang met artikel 5a van de uitvoeringsregeling AWIR. In Artikel 21 lid 1 sub b van de AWIR staat dat er negatief mag worden herzien indien er een nieuw feit bekend wordt waarvan de Belastingdienst toeslagen nog niet op de hoogte kon zijn toen men de toeslag definitief vaststelde. Als dit nieuwe feit leidt tot een lagere toekenning dan mag men herzien. Een toeslag achteraf herzien mag ook als de belanghebbende of zijn partner wist dat de tegemoetkoming te hoog was of dit behoorde te weten. De termijn om te herzien is tot 5 jaar na afloop van het belastingjaar waarop de toeslag betrekking heeft.

In artikel 31bis van de AWIR staat dat kwijtschelding van de terugvordering niet mogelijk is. In artikel 26 van de AWIR wordt wel aangegeven dat men het bedrag wat men terugvordert kan matigen. Indien de nadelige gevolgen van de terugvordering niet in verhouding staan met de doelen die men wil bereiken met het terugvorderen dan moet men de terugvordering matigen.

Toeslagen worden niet alleen teruggevorderd bij degene die geen rechtmatig verblijf meer heeft maar ook bij de mensen die verder bij de toeslag betrokken zijn. Dit wordt hierna verder uitgelegd bij 4.4 Koppelingswet.

4.3.7 Indien bezwaar bij de belastingdienst

Indien men een beschikking krijgt van de belastingdienst kan men daartegen in bezwaar gaan. Dat moet binnen 6 weken na dagtekening van de beschikking. Belastingdienst Toeslagen heeft nog geen mogelijkheid opengesteld om een bezwaar via de elektronische weg in te dienen mogelijk gemaakt. Daarom zal men het bezwaar moeten indienen per post, door afgifte aan de balie van een belastingkantoor of door het zelf in de brievenbus van een belastingkantoor te bezorgen. Men kan het bezwaar indienen tot 6 weken na dagtekening van de beschikking. Indien men een bezwaar, beroep of hoger beroep heeft ingediend krijgt men uitstel van betaling tot het moment waarop er een beslissing is genomen. Dit is conform artikel 31 van de Awir in samenhang met artikel 8 UR Awir. De belanghebbende dient in de gelegenheid te worden gesteld om te worden gehoord. Van dit verhoor dient een verslag te worden gemaakt en dit verslag dient men mee te zenden bij de beslissing op het bezwaar. Er zijn in artikel 7:3 AWB een aantal redenen opgenomen om af te mogen zien van horen.

- Het bezwaar is kennelijk niet ontvankelijk
- Het bezwaar is kennelijk ongegrond
- De belanghebbende geeft zelf aan niet gehoord te willen worden.

Nadat alle feiten bekend zijn zal er een beslissing op bezwaar (BOB) worden verzonden aan de burger. Een bezwaar moet binnen 6 weken in behandeling worden genomen maar mag door Belastingdienst Toeslagen eenzijdig worden verlengd met nogmaals 6 weken. Daarvan moet men de belanghebbende schriftelijk op de hoogte stellen. Als Belastingdienst Toeslagen nog langer wil doen over het nemen van de beslissing kan dit alleen met instemming van de belanghebbenden. Als Belastingdienst Toeslagen de beslissing niet binnen de gestelde tijd neemt dan kan de belanghebbende in beroep gaan bij de rechtbank. Ook als en het niet eens is met de BOB kan men in beroep gaan bij Hiervoor heeft men 6 weken nadat men de BOB heeft ontvangen, dan wel nadat de BOB uitblijft en de wettelijke termijn voor de BOB is verstreken.

Lopende het bezwaar zal men meestal uitstel van betaling krijgen over de terugvordering tot er op het bezwaar is beslist.²⁴ Wat de beslissing ook is, Belastingdienst Toeslagen dient altijd een duidelijke belangenafweging te maken²⁵ en de beslissing op bezwaar goed te motiveren.

4.4 Koppelingswet

De koppelingswet bestaat sinds 1998 en heeft als doel om mensen die geen rechtmatig verblijf hebben op geen enkele manier aanspraak te laten maken op verstrekkingen, voorzieningen of uitkeringen die worden gedaan door een bestuursorgaan.²⁶ Hieronder vallen dus ook de toeslagen die worden verstrekt door de belastingdienst. Dit is om het illegaal verblijf te ontmoedigen en mensen te bewegen tot terugkeer. Ook zou als er wel een uitkering of voorziening wordt verstrekt de indruk kunnen ontstaan dat er toch een mogelijkheid is tot het opbouwen van een legaal bestaan. Men zou dan het recht op een verblijfsvergunning wellicht trachten te ontlenen aan het feit dat men reeds sociale voorzieningen genoot en dat dit een indicatie is voor het legaal deel uitmaken van de maatschappij.

Omdat de koppelingswet in de praktijk blijkt te leiden tot situaties waarin kwetsbare burgers geen toeslagen ontvangen terwijl zij die zelf echt nodig hebben is er in juli 2020 de Wet hardheidsaanpassingen AWIR aangenomen.²⁷ Deze wet is bedoeld om de belastingdienst en toeslagen de ruimte te geven de menselijke maat toe te passen indien de koppelingswet leidt tot schrijnende situaties voor mensen die wel rechtmatig verblijf hebben. Men heeft een ruimere mogelijkheid om het beleid aan te passen en ongewenste negatieve effecten van de koppelingswet te voorkomen.

4.4.1 Het effect van de koppelingswet

Het beoogde effect van de koppelingswet is om ervoor te zorgen dat de persoon die geen rechtmatig verblijf heeft geen enkele aanspraak maakt op de Nederlandse sociale voorzieningen. Hiermee wil men voorkomen dat deze niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen hun verblijf hier kunnen betalen doordat ze een uitkering krijgen. Volgens artikel 10 van de vreemdelingenwet 2000 hebben niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen tot hun 18^e jaar wel recht op onderwijs. Ook hebben niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen recht op medisch noodzakelijke zorg en rechtsbijstand. In 2005 wordt de wet AWIR ingevoerd.²⁸ In de AWIR staat in artikel 9 in lid 2 en 3 dat ook Nederlanders of vreemdelingen die wel rechtmatig verblijf hebben indien zij een niet rechtmatig verblijvende partner of medebewoner hebben ook onder het koppelingsbeginsel vallen. In de praktijk betekent dat dat ook deze personen, hoewel zij hier zelf rechtmatig verblijven geen aanspraak meer kunnen maken op zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag of kindgebonden budget. Het idee is dat de niet rechtmatig verblijvende partner anders meeprofiteert van de tegemoetkoming die zijn Nederlandse of wel legaal verblijvende partner ontvangt.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft ook gereflecteerd op deze nieuwe regeling in het onderzoek naar de kinderopvangtoeslagaffaire.²⁹ Men heeft het als men spreekt over de koppelingswet in samenhang met artikel 9 van de AWIR vaak over het doorkoppelingsbeginsel. Om duidelijk te krijgen wat er op het spel staat worden de toeslagen een voor een nagelopen op het doorkoppelingsbeginsel.

²⁴ Artikel 31 Awir en artikel 8 UR Awir.

²⁵ Artikel 13b Awir.

²⁶ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 233, nr. 3, blz. 1 en 2.

²⁷ Wet van 1 juli 2020, *Stb.* 2020, 227.

²⁸ Wet van 23 juni 2005, *Stb.* 2005, 344.

²⁹ Raad van State, 'Verslag van de werkgroep juridische reflectie', raadvanstate.nl, 19 november 2021, p. 164-179.

4.4.2 Zorgtoeslag en de koppelingswet

Bij de wet op de zorgtoeslag wordt er voor de toeslag alleen gekeken naar de hoogte van het inkomen van de aanvrager en de toeslagpartners. Er wordt niet gekeken naar medebewoners of kinderen. Die zijn op geen enkele wijze bij de toeslag betrokken. Als je partner of jijzelf geen legaal verblijf hebben dan krijgen jullie beiden geen zorgtoeslag.

4.4.3 Huurtoeslag en de koppelingswet

Voor de huurtoeslag geldt dat iedereen die bij jou op het adres woont is betrokken bij de huurtoeslag. Behalve als er sprake is van onderhuurders. Als is aangetoond dat iemand je onderhuurder is dan is deze persoon geen medebewoner voor de huurtoeslag. Eerstegraad familieleden en toeslagpartners anders dan toeslagpartnerschap op basis van twee samenwonende volwassenen met een kind van een van beiden, kunnen nooit onderhuurder zijn. Zodra jijzelf, je toeslagpartner, meerderjarig kind of meerderjarige medebewoner geen rechtmatig verblijf hebben vervalt voor iedereen het recht op huurtoeslag. Als je toeslagpartner niet bij jou woont telt hij niet mee voor de huurtoeslag.

4.4.4 Kinderopvangtoeslag en de koppelingswet

Voor de kinderopvangtoeslag geldt dat naast de aanvrager zowel de partner als de kinderen zijn betrokken bij de toeslag. Als een van deze personen geen rechtmatig verblijf heeft is er geen recht op kinderopvangtoeslag.

4.4.5 Kindgebonden budget en de koppelingswet

Bij het kindgebonden budget zijn naast de aanvrager zowel de partner als de kinderen betrokken bij de toeslag. Echter geldt voor deze voorziening dat indien de toeslagpartner illegaal in Nederland verblijft er toch kindgebonden budget kan worden ontvangen.³⁰ Voor een niet rechtmatig in Nederland verblijvend kind zal geen kinderbijslag worden toegekend dus dan wordt er ook geen kindgebonden budget toegekend.

4.5 De Vreemdelingenwet 2000

De Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) is op 1 april 2001 in werking getreden. Het was een nieuwe wet om de al lang bestaande vreemdelingenwet uit 1965 en de herziening hiervan in 1994 aan te passen aan de huidige tijd. De Vreemdelingenwet 2000 (VW 2000) heeft tot doel om de migratie naar Nederland te reguleren en de gevolgen van deze migratie beheersbaar te houden voor de Nederlandse samenleving.³¹ Hieruit blijkt al dat niet iedereen zomaar naar Nederland kan komen om hier voor langere tijd te verblijven. Als je naar Nederland wilt komen voor een verblijf langer dan 90 dagen is dit gebonden aan regels. Ook voor een korter verblijf gelden er regels maar dit onderzoek richt zich op mensen die langere tijd in Nederland willen wonen en/of werken. Daarom zal het onderzoek ingaan op de wet- en regelgeving die geldt voor de mensen die langer dan 3 maanden in Nederland willen verblijven. De uitvoering van de Vw 2000 is vastgelegd in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna te noemen Vb 2000)

4.5.1 Rechtmatig verblijf

Onder rechtmatig verblijf wordt verstaan verblijf met instemming van het bevoegd gezag. De IND is de instantie die namens de staatssecretaris van justitie toetst aan de voorwaarden zoals deze zijn vastgelegd in artikel 8 van de vreemdelingenwet 2000. Op het moment dat iemand niet aan de eisen

³⁰ Artikel 1 sub 5 van de Wet op het Kindgebonden Budget

³¹ *Kamerstukken II 1998/99, 26732 nr. 3 p.1 (MVT).*

voldoet van de voorwaarden voor rechtmatig verblijf zal deze persoon een code 98 als verblijfsstatus toegewezen krijgen.

De toewijzing van deze code gebeurt niet zomaar. In eerste instantie gaat men ervan uit dat iemand recht heeft op verblijf. Voor het meest passende verblijfsrecht krijgt men een juiste code toegewezen. De verschillende codes vindt u terug in bijlage 1. Pas als er geen enkel verblijfsrecht is krijgt men code 98 toegewezen vanuit de IND

Als we kijken naar het verblijfsrecht voor langer dan 90 dagen kan men een eerste onderscheid maken in de volgende groepen.

- Vluchtelingen of asielzoekers
Vluchtelingen zijn mensen die het thuisland 'gegronde vrees' hebben voor vervolging op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde etnische of sociale groep, en die in het eigen land geen bescherming krijgen.³²Een asielzoeker is een vluchteling die in een ander land bescherming vraagt op grond van het vluchtelingenverdrag. In de asielprocedure wordt beslist of men daadwerkelijk een vluchteling is.
- Unieburgers
Een persoon met de nationaliteit van een van de lidstaten van de EU of de nationaliteit van een IJsland, Liechtenstein, Noorwegen of Zwitserland.
- Verblijf wegens reguliere redenen voor derdelanders
Iemand die geen asielzoeker is en die een andere nationaliteit heeft dan die van een van de landen die deel zijn van de Europese Unie, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen of Zwitserland. Ook staatlozen worden gezien als derdelanders

Voor iedere groep gelden andere regels voor toelating en dus het verkrijgen van rechtmatig verblijf. Hier zal ik verder niet op ingaan omdat dit buiten het onderzoek valt. De reden van het wel of niet hebben van rechtmatig verblijf heeft namelijk geen invloed op de toeslagen van de belastingdienst

Wat wel invloed heeft, is of men gebruik maakt van de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de beslissing van de IND. In de volgende paragrafen worden daarom de beroepsmogelijkheden van de verschillende groepen besproken als ze geen rechtmatig verblijf krijgen of als ze dit verliezen. Het valt buiten dit onderzoek om de voorwaarden voor het krijgen van een verblijfsvergunning te bespreken. Wat wel van invloed is op deze toeslagen is of men in beroep gaat bij de IND zodra bekend is dat men geen rechtmatig verblijf meer heeft. Dat men in beroep gaat zal aanleiding zijn tot het afgeven van een andere verblijfscode waardoor de rest van het huishouden wel het recht op toeslagen houdt.

4.5.2 Wat als men de verblijfsvergunning niet krijgt

Als de aanvraag van een verblijfsvergunning wordt afgewezen dan krijgt men een code 98. De code 98 staat voor het niet hebben van rechtmatig verblijf. De code wordt door de IND doorgegeven aan de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) en wordt ook doorgegeven aan de belastingdienst toeslagen. Zodra deze code binnenkomt bij de belastingdienst toeslagen zal er een nieuwe beschikking worden opgemaakt. Hierin staat dat men geen toeslag krijgt omdat men zelf, de toeslagpartner of meerderjarige medebewoner hier niet rechtmatig verblijft.

4.5.3 De mogelijkheden van bezwaar, beroep en hoger beroep.

Als de aanvraag van een verblijfsvergunning wordt afgewezen of deze wordt ingetrokken dan is er de mogelijkheid om in bezwaar of beroep te gaan.

³² Artikel 1 vluchtelingenverdrag 1951.

Voor de bezwaar en beroepsprocedure geldt in principe de procedure van hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze zijn niet van toepassing als de vreemdelingenwet afwijkende regels stelt. Voor de beantwoording van onze vraag wordt vooral gekeken hoe men kan zorgen dat de code 98 wordt omgezet in een andere verblijfscode waarmee men wel (tijdelijk) rechtmatig verblijf heeft en waardoor het doorkoppelingsbeginsel komt te vervallen. Omdat het per groep verschilt zal het in de volgende paragrafen per groep worden behandeld.

4.5.4 Bezwaar en beroep bij asielzaken

Bij asielzaken geldt dat men rechtstreeks in beroep kan gaan bij de rechter indien de aanvraag is afgewezen. Wat de termijn is om in beroep te gaan hangt af van de grond waarop de asielaanvraag bepaalde tijd is afgewezen.

Dit kan zijn om de volgende redenen:

- Afwijzing als ongegrond
- Afwijzing als kennelijk ongegrond
- Asielaanvraag is niet-ontvankelijk
- Asielaanvraag is buiten behandeling gesteld
- Asielaanvraag is niet in behandeling genomen

4.5.4.1 Afwijzing asielaanvraag als ongegrond

Als de asielzoeker niet voldoende kan aantonen dat hij een vluchteling is of subsidiaire bescherming nodig heeft dan zal hij een afwijzing krijgen als ongegrond conform artikel 31 lid 1 Vw. Door het besluit verblijft de asielzoeker niet meer rechtmatig in Nederland. Hij heeft 28 dagen de tijd om het land te verlaten of om in beroep te gaan. Als men in beroep gaat heeft dat een schorsende werking. Dat betekent dat de asielzoeker tijdens de behandeling van het beroep weer rechtmatig verblijf heeft in Nederland. De rechtbank doet binnen 23 weken na het instellen van beroep uitspraak (art. 83 lid 2 Vw).

4.5.4.2 Afwijzing asielaanvraag als kennelijk ongegrond

De asielaanvraag wordt aangemerkt als kennelijk ongegrond als er niet alleen sprake is van een ongegronde aanvraag maar daarnaast ook een van de situaties geldt die wordt genoemd in artikel 30b lid 1 Wv 2000. Indien in het besluit van de IND wordt genoemd dat de asielaanvraag is afgewezen met als reden kennelijk ongegrond dan kan een vrijwillige vertrektermijn worden onthouden volgens art. 62 lid 2 sub b Vw 2000. Dat houdt in dat men per direct het land moet verlaten. Tevens krijgt men een inreisverbod van twee jaar. Als men beroep instelt dan heeft dat alleen automatisch een schorsende werking indien de asielzoeker niet zo spoedig mogelijk asiel heeft aangevraagd zoals gesteld in artikel 30b lid 1 sub h Vw2000. De asielzoeker kan de rechtbank wel verzoeken om een voorlopige voorziening zodat hij de beroepsprocedure in Nederland mag afwachten (artikel 8:81 Awb) Of de voorlopige voorziening wordt toegekend hangt af van het spoedeisend belang dat de zaak heeft. Uit jurisprudentie blijkt dat het enkele feit dat men kan worden uitgezet geen spoedeisend belang oplevert. Alleen als de datum van uitzetting bekend is gaat men dan uit van spoedeisend belang.³³ Als er een spoedeisend belang is moet er een afweging worden gemaakt welk belang zwaarder weegt, het belang van de asielzoeker of het belang van de minister.

4.5.4.3 Asielaanvraag is niet-ontvankelijk

De redenen waarom een asielaanvraag niet-ontvankelijk kan worden verklaard staan in artikel 30a van de Vw 2000. Indien in het besluit van de IND wordt genoemd dat de asielaanvraag is afgewezen met de reden niet-ontvankelijk dan dient de asielzoeker Nederland binnen 28 dagen te verlaten.

³³ ABRvS 4 februari 2013, ECLI:NL:RVS 2013:3493.

Indien men een beroep instelt dan heeft men hiervoor een week de tijd. Dat beroep heeft alleen een schorsende werking indien de asielzoeker afkomstig is uit een derde land wat voor hem of haar als een veilig derde land wordt beschouwd, zoals gesteld in artikel 30a lid 1 sub c van de Vw 2000. In alle andere gevallen dient men een voorlopige voorziening in te dienen met de vraag het beroep in Nederland te mogen afwachten. Of de voorlopige voorziening wordt toegekend hangt af van het spoedeisend belang dat de zaak heeft. Uit jurisprudentie blijkt dat het enkele feit dat men kan worden uitgezet geen spoedeisend belang oplevert. Alleen als de datum van uitzetting bekend is gaat men dan uit van spoedeisend belang.³⁴ Als er een spoedeisend belang is moet er een afweging worden gemaakt welk belang zwaarder weegt, het belang van de asielzoeker of het belang van de minister.

4.5.4.4 Asielaanvraag is buiten behandeling gesteld

De reden om een asielaanvraag buiten behandeling te stellen staat genoemd in artikel 30c Vw 2000. Indien het besluit van de IND luidt dat de asielaanvraag is afgewezen met de reden buiten behandeling gesteld dan dient de asielzoeker Nederland binnen 28 dagen te verlaten. Indien men een beroep instelt dan heeft men hiervoor een week de tijd. Het beroep tegen een asielaanvraag die is afgewezen op grond van artikel 30c van de Vw 2000 heeft nooit een schorsende werking. Wel kan men een voorlopige voorziening indienen met de vraag de uitspraak in Nederland te mogen afwachten. Of de voorlopige voorziening wordt toegekend hangt af van het spoedeisend belang dat de zaak heeft. Uit jurisprudentie blijkt dat het enkele feit dat men kan worden uitgezet geen spoedeisend belang oplevert. Alleen als de datum van uitzetting bekend is gaat men dan uit van spoedeisend belang.³⁵ Als er een spoedeisend belang is moet er een afweging worden gemaakt welk belang zwaarder weegt, het belang van de asielzoeker of het belang van de minister.

4.5.4.5 Asielaanvraag is niet in behandeling genomen

Het gebeurt dat iemand al eerder binnen Europa asiel heeft aangevraagd, Op grond van de Dublinverordering is de eerste lidstaat waar men in Europa wordt geregistreerd verantwoordelijk voor de asielaanvraag. Dit staat ook in artikel 30 lid 1 van de Vw 2000. Indien de aanvraag niet door Nederland in behandeling wordt genomen om deze reden dan verblijft de asielzoeker rechtmatig in Nederland mits zijn verblijfplaats bekend is bij de Nederlandse autoriteiten. Hij dient Nederland binnen 28 dagen te verlaten. Na deze termijn zijn de Nederlandse autoriteiten bevoegd de asielzoeker over te dragen aan de lidstaat die wel verantwoordelijk is voor de afhandeling van de asielaanvraag.

Nadat men beroep heeft ingesteld is er ook nog de mogelijkheid een hoger beroep in te stellen. Ook dan geldt dat als dit hoger beroep een schorsende werking heeft, of als er een voorlopige voorziening is toegekend om de uitspraak in Nederland te mogen afwachten, er sprake is van rechtmatig verblijf.

4.5.5 Bezwaar en beroep bij Unieburgers

Unieburgers hebben als eerder geschetst in paragraaf 4.5.3 een zogenaamd declaratoir verblijfsrecht. Dat houdt in dat men geen verblijfsvergunning hoeft aan te vragen om in een ander EU-land te

³⁴ ABRvS 4 februari 2013, ECLI:NL:RVS 2013:3493.

³⁵ ABRvS 4 februari 2013, ECLI:NL:RVS 2013:3493.

mogen verblijven. Wel dient men aan de voorwaarden te voldoen zoals vastgelegd in de verblijfsrichtlijn.³⁶ Deze voorwaarden staan vermeld in artikel 7 van de Verblijfsrichtlijn.

Indien men aan een van de onderstaande voorwaarden voldoet kan men hier rechtmatig verblijven.

- Men dient in het eigen onderhoud te voorzien door te werken in loondienst of als zelfstandige
- Indien men niet werkt dan kan men hier ook verblijven als men voldoende middelen van bestaan heeft en een ziektekostenverzekering. Onder voldoende middelen van bestaan verstaat men minimaal het bedrag aan minimumloon inclusief vakantiegeld. Deze bedragen zijn terug te vinden op de website van de IND³⁷.
- Ingeschreven zijn als student, beschikken over voldoende middelen van bestaan en een ziektekostenverzekering hebben. Voor studenten geldt als voldoende middelen van bestaan het normbedrag voor ho-studenten conform de Wet Studiefinanciering 2000. Deze zijn terug te vinden op de website van de IND³⁸
- Familielid zijn van een Unieburger die aan een van deze voorwaarden voldoet

Het kan zijn dat de IND vaststelt dat niet langer aan de voorwaarden tot verblijf wordt voldaan en dan zal men de Unieburger op de hoogte stellen dat deze geen rechtmatig verblijf meer heeft. Andere redenen om het verblijfsrecht te beëindigen zijn indien de unieburger een onredelijke belasting vormt voor het sociale bijstandstelsel³⁹, of indien de unieburger een gevaar is voor de openbare orde, volksgezondheid of nationale veiligheid als vastgelegd in de artikelen 27, 28 en 29 van de Verblijfsrichtlijn.

Indien de IND op een van bovenstaande gronden vaststelt dat de EU-burger niet langer rechtmatig verblijf geniet dan zal de IND aan betreffende burger een ongewenstverklaring afgeven. Men dient Nederland onmiddellijk te verlaten maar men kan wel in bezwaar gaan binnen 4 weken. Daarna staat er ook de mogelijkheid tot beroep en hoger beroep open. Tijdens het beroep en hoger beroep wordt men aangemerkt als niet rechtmatig verblijvend en staat met een code 98 geregistreerd waardoor er geen recht is op toeslagen en ook de partner of medebewoner geen recht heeft op zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag of huurtoeslag.

4.5.6 Bezwaar en beroep bij verblijf wegens reguliere redenen door derdelanders

Het kan zijn dat de aanvraag van een verblijfsvergunning regulier voor derdelanders niet wordt verstrekt of niet wordt verlengd. De redenen die hieraan ten grondslag kunnen liggen staan genoemd in artikel 16 van de Vw 2000. Op veel van deze gronden zijn uitzonderingen gemaakt voor mensen met een bepaalde nationaliteit of voor migranten die onder een bijzondere situatie vallen. Voor de beantwoording van de onderzoekvraag reikt het te ver om daar verder op in te gaan.

Indien een derdelander die hier wil verblijven met een reguliere reden een afwijzing krijgt op zijn aanvraag of verlenging dan zal deze vanuit de IND een bericht ontvangen dat men voornemens is om de verblijfsvergunning in te trekken. Men heeft twee weken de tijd om op het voornemen te reageren. Soms kan men als reactie op het voornemen een aanvraag wijziging beperkingen doen. Dan vraagt men opnieuw een verblijfsvergunning regulier aan maar dan op andere gronden. Om een voorbeeld te geven, als men een verblijfsvergunning regulier heeft met als hoofddoel studie maar men is afgestudeerd en heeft een baan gevonden dan kan men vragen om de verblijfsvergunning te wijzigen met in plaats van het verblijfsdoel studie het verblijfsdoel werk.

Indien men een nieuw definitief besluit krijgt van de IND waarin staat dat de intrekking van kracht is heeft men 4 weken om in bezwaar te gaan. Er is geen mogelijkheid tot het aanvragen van een

³⁶ Richtlijn 2004/38/EG.

³⁷ 'Inkomenseisen normbedragen', ind.nl, 23 mei 2023.

³⁸ 'Inkomenseisen normbedragen', ind.nl, 23 mei 2023.

³⁹ HvJ EU 19 september 2013, C-140/12, ECLI: EU:C:2013:565 (*Brey*).

voorlopige voorziening en men dient Nederland onmiddellijk te verlaten omdat men geen rechtmatig verblijf meer heeft. Soms mag men het bezwaar wel in Nederland afwachten. Dat staat dan in de beschikking en dan kan men van de IND een verblijfsaantekening krijgen. Dat is een sticker in uw paspoort en die geldt als bewijs dat u in Nederland de procedure mag afwachten.⁴⁰ Als men het bezwaar niet in Nederland mag afwachten dan kunt u bij de rechter een voorlopige voorziening aanvragen om het bezwaar wel in Nederland te mogen afwachten. Of de voorlopige voorziening wordt toegekend hangt af van het spoedeisend belang dat de zaak heeft. Uit jurisprudentie blijkt dat het enkele feit dat men kan worden uitgezet geen spoedeisend belang oplevert. Alleen als de datum van uitzetting bekend is gaat men dan uit van spoedeisend belang.⁴¹ Als er een spoedeisend belang is moet er een afweging worden gemaakt welk belang zwaarder weegt, het belang van de asielzoeker of het belang van de minister.

4.6 Deelconclusie

Uit hetgeen hierboven onderzocht is komt naar voren dat indien een Nederlander of iemand die in Nederland rechtmatig verblijf heeft een meerderjarige medebewoner of een toeslagpartner heeft voor de toeslagen zonder rechtmatig verblijf, deze Nederlander of rechtmatig verblijvende persoon ook geen recht heeft op toeslagen die hij samen met zijn toeslagpartner of medebewoner ontvangt. De wet geeft hierop in eerste instantie geen uitzonderingen. Alleen bij zeer schrijnende bijzondere situaties waarbij het intrekken van de toeslagen een onevenredige belasting is voor de burger kan Belastingdienst Toeslagen besluiten om de toeslag niet stop te zetten.

Wel kan het zo zijn dat het instellen van een beroep of het aanvragen van een voorlopige voorziening het niet hebben van een rechtmatig verblijf opschort. In dat geval blijft het rechtmatig verblijf bestaan tot de uitspraak van het bezwaar, beroep of hoger beroep definitief is. Wel dient men dan aan de voorwaarde te voldoen die wordt geschetst in de AWIR. Reeds voor dat de intrekking van het rechtmatig verblijf (met terugwerkende kracht) of het voornemen hiertoe is meegedeeld, dient men een toeslag te hebben ontvangen omdat men wel rechtmatig verblijf had. Men kan immers tevoren niet weten dat de IND een verblijfsrecht gaat aanpassen. Daarom heeft de wetgever in artikel 9 lid 1 van de AWIR bepaald dat als men bij een lopende toeslag in eerste instantie rechtmatig verblijf had en men aansluitend rechtmatig verblijf houdt in afwachting van het verlengen van een verblijfsvergunning, dan wel in Nederland de uitspraak betreffende het recht op verblijf mag afwachten omdat men in bezwaar of beroep is gegaan tegen een beslissing van de IND, de andere leden van het huishouden aanspraak houden op de toeslag. Ook als uit het oordeel van de rechter volgt dat men de intrekking van het rechtmatig verblijf in stand houdt.

Indien er sprake is van een intrekking met terugwerkende kracht dan wordt er gekeken of er al een toeslag liep voor moment van intrekking. Het idee is dat de burger niet vooraf kan weten dat de IND een toeslag gaat intrekken. Om te voorkomen dat er plots grote schulden ontstaan wordt ook dan de toeslag uitgekeerd tot de uitspraak van het bezwaar of beroep wat bij de IND is ingesteld. Dit geldt niet indien de burger redelijkerwijs kon vermoeden dat het verblijfsrecht zou worden ingetrokken.

⁴⁰ 'Bezwaar maken of in beroep gaan', ind.nl, 23 mei 2023

⁴¹ ABRvS 4 februari 2013, ECLI:NL:RVS 2013:3493.

H5 - Het beleid en de werkwijze van de belastingdienst

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de tweede deelvraag centraal

Hoe past de belastingdienst de wet AWIR en de koppelingswet toe als men toeslagen stopzet of terugvordert wegens (het veranderen naar) de verblijfsstatus geen rechtmatig verblijf?

Om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke werkwijze van de belastingdienst zal het proces van aanvragen van toeslagen en het doorgeven van wijzigingen worden doorlopen, evenals de bezwaar en beroepsprocedure die men bij de belastingdienst kan doorlopen.

Er is gekeken naar vrijgegeven beleidsstukken vanuit de WOB⁴² en er zijn interviews gehouden met twee advocaten die gespecialiseerd zijn in zowel vreemdelingenrecht als sociaal zekerheidsrecht. Mr. J Kruseman en Mr. E Gelok staan met grote regelmaat mensen bij in procedures die te maken hebben met het intrekken van toeslagen vanwege het doorkoppelingsbeginsel. Zij hebben verteld wat ze in de praktijk zien gebeuren.

Daarnaast zijn er in de Tweede Kamer vragen gesteld door het kamerlid Jasper van Dijk over het vervallen recht op toeslagen vanwege gegevens in de BRP.⁴³ Hierbij zijn vele vragen gesteld over het beleid rondom code 98. De antwoorden van de minister geven een goed inzicht hoe de belastingdienst werkt. Tenslotte is er ook onderzoek gedaan naar jurisprudentie zodat er een zo compleet mogelijk beeld ontstaat van de praktijk.

5.2 De aanvraag

Als men een aanvraag doet dan controleert de belastingdienst deze. Men stelt de indiener een aantal vragen die van belang zijn en combineert deze met de gegevens die men als Belastingdienst Toeslagen zelf heeft. Vervolgens wordt bepaald of er recht is op de aangevraagde toeslag. Bij gegevens waar Belastingdienst Toeslagen al over beschikt moet men denken aan gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). De GBA geeft aan Belastingdienst Toeslagen door waar iemand woont of als iemand verhuist en ook huwelijk, geregistreerd partnerschap en de geboorte van kinderen wordt in de GBA vastgelegd en doorgegeven aan Belastingdienst Toeslagen. Hierdoor kan worden bepaald of iemand een toeslagpartner of medebewoner is. Het komt wel eens voor dat iemand een partner in het buitenland heeft en dat deze persoon geen BSN heeft. In dat geval is het zo dat het huwelijk niet automatisch bekend is in het systeem van toeslagen. Echter wordt de burger tijdens het doen van de aanvraag wel de vraag gesteld of men een partner heeft in het buitenland. Op die manier wordt er gecontroleerd. Indien de aanvrager invult inderdaad een buitenlandse partner zonder BSN te hebben zal hem of haar gevraagd worden te bellen met Belastingdienst Toeslagen. Er kan dan een BSN voor de buitenlandse partner worden aangevraagd en daarna zal het huwelijk ook goed in het systeem van Belastingdienst Toeslagen worden geregistreerd. Nadat de burger heeft bevestigd dat de gegevens die hij opgeeft en die Belastingdienst Toeslagen heeft geconstateerd juist zijn zal de toeslag worden berekend en een voorschotbeschikking worden opgesteld. Hierin staat of men recht heeft op de aangevraagde toeslag en wat het berekende (voorschot)bedrag is. Dit zal dan vervolgens maandelijks worden uitbetaald. Als men de aanvraag heeft gedaan met terugwerkende kracht en men deed dat op tijd dan zal men de toeslag vanaf de gewenste startdatum in de aanvraag ontvangen. Indien er geen recht is zal op de beschikking komen te staan waarom de aanvraag is afgewezen.

⁴² Besluit Wob-verzoek Handboek Toeslagen van 13 mei 2021.

⁴³ Kamerstukken II 2021/22, 3056.

Als iemand een aanvraag indient en een persoon die betrokken is bij de toeslag heeft geen rechtmatig verblijf dan zal de aanvrager gelijk na het indienen van de aanvraag kunnen zien dat deze is afgewezen. Dit wordt zichtbaar in zijn persoonlijke toeslagenportaal. Het feit dat dat meteen zichtbaar is geeft aan dat het een volledig geautomatiseerd proces is. Het is bijzonder dat ervoor gekozen is dit volledig te automatiseren. In het handboek toeslagen benoemt de Belastingdienst toeslagen zelf al dat deze code 98 ook een vergaarbak is van mensen waarvan de IND niet goed weet welke code men gaat toekennen. Voor het gemak kiest de IND ervoor om deze mensen te voorzien van de code 98 geen rechtmatig verblijf. Maar dat kan grote gevolgen hebben voor de toeslagen van partners of medebewoners die wel rechtmatig verblijf hebben. Ondanks dat dit bekend is baseert de Belastingdienst Toeslagen zich in eerste instantie op de verblijfscodes die de IND aanlevert. Dit is ook door de Afdeling de juiste werkwijze bevonden.⁴⁴ Als een belanghebbende bij de toeslag laat weten dat de code 98 niet juist is dient de belastingdienst bij de IND na te gaan of dit juist is. Het initiatief om de belastingdienst de controle te laten doen ligt dus bij de burger.

Het is wel bekend dat de codes van de IND fout kunnen worden vastgesteld maar de IND houdt niet bij hoe vaak dit gebeurt⁴⁵. Als het wordt onderzocht kan het tot enkele dagen duren voor de IND heeft vastgesteld of de code 98 juist is⁴⁶. Mocht de code inderdaad onjuist zijn dan wordt het stopzetten van de toeslagen weer hersteld.⁴⁷ Tussen de tijd van stopzetting en herstel kunnen er echter al financiële problemen ontstaan omdat er door het niet ontvangen van toeslagen meteen te weinig geld is om te kunnen rondkomen.

5.3 Een wijziging van de toeslag door geen rechtmatig verblijf.

Als iemand een toeslag ontvangt en een van de toeslagbetrokkenen krijgt een code 98 dan zal de toeslag worden stopgezet. Als de code 98 met terugwerkende kracht is ontstaan dan zal de toeslag in eerste instantie ook met terugwerkende kracht worden gestopt. Het gebeurt regelmatig dat de IND enige tijd later de verblijfscode aanpast waardoor er weer wel recht is op toeslagen. Deze nieuwe verblijfscode wordt doorgegeven aan de BRP waarna ook toeslagen de wijziging doorkrijgt. Hierna zal de toeslag opnieuw worden berekend en volgt een nieuwe beschikking. Het komt voor dat de toeslag al is stopgezet en dat de nieuwe beschikking met de juiste code pas een maand later wordt verstrekt. Hierdoor krijgt de burger dus te maken met een maand waarin geen toeslagen worden ontvangen.

Naar aanleiding van kinderopvangtoeslag affaire is destijds het handboek toeslagen openbaar gemaakt. Dit is een beleidsdocument.⁴⁸ Het handboek is een naslagwerk voor medewerkers van Belastingdienst Toeslagen. Hierin staat de uitleg van wet- en regelgeving rondom toeslagen en de beleidskeuzes die er zijn gemaakt hoe men deze wet- en regelgeving moet toepassen. Er is een apart hoofdstuk geschreven over vreemdelingen. Hierin staat onder andere het doorkoppelingsbeginsel uitgelegd. Ook wordt uitgelegd dat code 98 een vergaarbak is en er dus navraag kan worden gedaan bij de IND of de code juist is. Wat opvalt is de volgende paragraaf:

“Let op!

Code 98 dient ook als ‘vergaarbak’. De vreemdeling krijgt code 98 ook toegekend als zijn verblijfsrechtelijke status onduidelijk of onbekend is. Code 98 betekent daarom niet per definitie dat er geen rechtmatig verblijf zou kunnen zijn. Een behandelaar kan de IND via de mail om informatie vragen. Telefonisch contact kan in uitzonderingsgevallen met het Koppelingsbureau van de IND (T (088) 0430480, optie 4, speciaal voor

⁴⁴ ABRvS, 21 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK0811, r.o. 2.3.2.

⁴⁵ Aanhangsel handelingen II 2021/22 nr. 3056 p. 3.

⁴⁶ Aanhangsel handelingen II 2021/22 nr. 3056 p.3

⁴⁷ Aanhangsel handelingen II 2021/22 nr. 3056 p. 4.

⁴⁸ Ministerie van financiën, Besluit Wob-verzoek Handboek Toeslagen van 3 mei 2021, hoofdstuk

ketenpartners). Het Koppelingsbureau kan ook nagaan of er al dan niet sprake is van rechtmatig verblijf”⁴⁹

Wat hierbij opvalt is dat er geen verplichting rust op de medewerker om dit vooraf na te gaan. Dit zal ook zijn omdat beschikkingen (ook als er sprake is van code 98) veelal geautomatiseerd worden afgegeven. Het is opmerkelijk dat een bestuursorgaan in beleidsstukken aangeeft dat de code 98 niet mag leiden tot de conclusie dat er inderdaad geen rechtmatig verblijf is maar tegelijk geeft men wel zonder verdere controle automatische beschikkingen af als er een code 98 in het systeem staat. Dit lijkt in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Belastingdienst toeslagen is zich ervan bewust dat de code 98 niet altijd echt een code 98 is. Het wordt in een later stadium recht gezet als de code alsnog hersteld wordt door de IND maar in de tussentijd heeft de aanvrager geen toeslagen gehad. Er is ook geen sprake van belangenafweging om bijvoorbeeld uit zichzelf aanvraag te doen bij de IND of de code juist is. Dit sluit ook aan bij hetgeen de advocaten opvalt.

De Afdeling heeft een uitspraak gedaan dat Belastingdienst Toeslagen in eerste instantie mag uitgaan van de verblijfscode die bekend is in de BRP. Hiermee is vastgesteld dat er niet onrechtmatig wordt gehandeld indien men niet standaard controleert. Het beleid wat wordt gevoerd is dus goedgekeurd door de afdeling.

Vanuit de advocatuur wordt geconcludeerd dat de mensen die te maken krijgen met stopzetting van hun toeslagen vanwege het hebben van een toeslagpartner of medebewoner zonder rechtmatig verblijf meestal behalve een stopzetting ook moeten terugbetalen. Zelfs als een toeslag niet met terugwerkende kracht wordt ingetrokken zal er meestal al te veel voorschot zijn ontvangen wat moet worden terugbetaald. Dat komt omdat toeslagen een maand vooraf worden uitbetaald. Ook is het proces zo ingericht dat al ruim voor de betaling op de rekening van de burger staan, de betalingen klaar zijn gezet voor uitbetalen. Alleen met handmatig ingrijpen kunnen de betalingen nog tegen worden gehouden. Als op 10 januari in het systeem van toeslagen dat per 1 januari een code 98 van toepassing is dan is de toeslag voor januari al uitbetaald op 20 december. De uitbetaling die op 20 januari plaats zal vinden voor de maand februari zal ook nog gedaan worden. Daarna zal pas de correctie volgen. De burger krijgt dan te horen dat er per 1 januari geen recht meer is en de te veel ontvangen toeslagen worden teruggevorderd

Dit kan mensen in financiële problemen brengen. Zeker als er sprake is van een toeslagpartner en er meerdere toeslagen worden stopgezet. Ook als er later een correctie volgt kan het zijn dat mensen al in financiële problemen zijn gekomen omdat men de huur, de zorgverzekering of de opvangkosten voor de kinderen niet kon betalen. Het blijkt uit jurisprudentie⁵⁰ dat daar geen rekening mee moet worden gehouden, behoudens zeer bijzondere omstandigheden, en dat de toeslagen gewoon teruggevorderd kunnen worden. Wel dient er altijd een belangenafweging te worden gemaakt. Het komt wel eens voor dat dat laatste onvoldoende gebeurt⁵¹.

5.4 Behandeling van bezwaar

Over het algemeen lijkt het Belastingdienst Toeslagen aardig te lukken zich aan de gestelde termijnen te houden voor zover het gaat om zaken rondom toeslagen en rechtmatig verblijf. Het is niet helemaal duidelijk of dit ook echt zo is omdat de belanghebbenden vaak niet goed bekend zijn met de wet- en regelgeving dus wellicht al gauw instemmen om wat langer over de zaak te mogen doen. Zeker omdat lopende het bezwaar vaak uitstel van betaling is verleend.

⁴⁹ *Handboek Toeslagen*, Hoofdstuk 9.00.00 bijlage 2.

⁵⁰ Rechtbank Den Haag 8 februari 2023, ECLI: NL:RBDHA:2023:3783 r.o. 6.2.

⁵¹ Rechtbank Den Haag 8 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3783 r.o. 6.1.

ABRvS, 22 december 2010, ECLI: NL:RVS:2010:BO8342 r.o. 2.4.2 en 2.4.3.

Rechtbank Dordrecht 3 september 2010, ECLI:NL:RBDOR:2010:BN8665 r.o. 2.3 en 2.4.3

Rechtbank Midden Nederland 8 juni 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:4745 r.o. 2

Het kan voorkomen dat belastingdienst toeslagen de belangenafweging niet of niet zorgvuldig genoeg doet. Het wordt in het handboek van de dienst wel benoemd dat dit belangrijk is om te doen. Als de Rechtbank of de Afdeling constateert dat er geen goede belangenafweging is gemaakt, dan zal men Belastingdienst toeslagen vragen om een nieuwe beslissing waarbij de belangen wel goed worden afgewogen.⁵² Uit jurisprudentie blijkt dat, ongeacht of het beroep gegrond is, in dat geval Belastingdienst Toeslagen veroordeeld wordt tot het betalen van de door verweerder gemaakte proceskosten.⁵³

5.4 Deelconclusie

Uit hetgeen hierboven is onderzocht komt naar voren dat Belastingdienst Toeslagen haar beleid heeft afgestemd op de geldende wet- en regelgeving. Wel blijkt dat er in de uitvoering niet automatisch wordt gecontroleerd of de aanwezige code 98 bij de burger ook echt een code 98 is. Ondanks dat dit niet altijd controleren door de Afdeling als juiste werkwijze is bestempeld lijkt dit toch te schuren met het zorgvuldigheidsbeginsel zoals vastgelegd in artikel 3:2 Awb. Zeker omdat bekend is dat de verblijfscode 98 niet altijd een daadwerkelijk illegaal verblijf in hoeft te houden. De politieke beleidskeuze om niet meteen deze verblijfscode handmatig te toetsen voor men stop zet kan leiden tot schrijnende situaties.

⁵² Rechtbank Den Haag 8 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3783 r.o. 6.1.
ABRvS, 22 december 2010, ECLI: NL:RVS:2010:BO8342 r.o. 2.4.2 en 2.4.3.
Rechtbank Dordrecht 3 september 2010, ECLI:NL:RBDOR:2010:BN8665 r.o. 2.3 en 2.4.3.
Rechtbank Midden Nederland 8 juni 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:4745 r.o. 2

⁵³ Rechtbank Den Haag 8 februari 2023, ECLI: NL:RBDHA:2023:3783. r.o. 8.
ABRvS, 22 december 2010, ECLI: NL:RVS:2010:BO8342 r.o. 2.4.2 en 2.4.3.
Rechtbank Dordrecht 3 september 2010, ECLI:NL:RBDOR:2010:BN8665 r.o. 2.3 en 2.4.3

H6 – Uitvoering en wet met elkaar vergeleken

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de derde en laatste deelvraag centraal

In hoeverre wijkt de uitvoering van de Awir, en de koppelingswet in de uitvoeringspraktijk van de belastingdienst af, van hetgeen volgens wet- en jurisprudentie van de belastingdienst verwacht kan worden?

Nu de wet- en regelgeving rondom toeslagen en het doorkoppelingsbeginsel duidelijk is en gekeken is hoe belastingdienst toeslagen in de praktijk deze zaken afhandelt, kunnen we kijken of de uitvoeringspraktijk strookt met de wet- en regelgeving.

Hierbij wordt niet alleen gekeken naar wetteksten maar ook naar jurisprudentie en uitspraken die duidelijk maken hoe men als belastingdienst toeslagen te werk dient te gaan in het geval er sprake is van een niet rechtmatig verblijf in combinatie met het doorkoppelingsbeginsel. Net als bij de vorige deelvraag wordt gekeken vanaf aanvraag tot en met toekenning en aansluitend ook naar bezwaar- en beroep.

6.2 De aanvraag van toeslagen

Uit de theorie blijkt dat als een burger een toeslag aanvraagt Belastingdienst Toeslagen de plicht heeft om een belangenafweging te maken als men een beschikking vaststelt. Dit wordt vermeld in artikel 13b van de AWIR. Deze belangenafweging is volledig geautomatiseerd. De burger geeft de gevraagde gegevens door. Als deze gegevens compleet zijn volgt er een toekenning of een afwijzing. Indien gegevens nog niet duidelijk zijn wordt de burger om een toelichting gevraagd alvorens men overgaat tot het nemen van een besluit over de aanvraag. Op de beschikking die de burger ontvangt naar aanleiding van de aanvraag zal komen wat er is beslist en waarom. In het geval van een code 98 wordt er op de beschikking gemeld dat is gebleken dat de toeslagpartner of medebewoner geen rechtmatig verblijf heeft en dat daarom ook de aanvrager geen recht heeft op de toeslag. Hiermee vindt belastingdienst toeslagen dat de burger voldoende is geïnformeerd. Ook staat op de beschikking dat men binnen 6 weken in bezwaar kan als men het niet eens is met het genomen besluit.

In de praktijk blijkt dat juist bij code 98 mensen vaak niet goed begrijpen wat er aan de hand is. Vaak zijn de partners ook mensen die het Nederlands minder goed beheersen omdat ze hier zelf nog niet lang wonen. Hierdoor is er een groot risico dat deze mensen niet begrijpen dat ze in bezwaar kunnen gaan tegen de beslissing. De aanvrager en dienst toeslagpartner of medebewoner zal vaak aannemen dat er dus geen recht is en wellicht niet goed begrijpen waarom niet.

6.3 Een wijziging van toeslagen

Als mensen een toeslag ontvangen en er wijzigt iets in hun omstandigheden dan wordt de toeslag herzien. In de voorschotfase kan dit altijd. Als er al een definitieve tegemoetkoming is vastgesteld kan dit binnen 5 jaar na het jaar waarop de toeslag definitief is vastgesteld.⁵⁴

In het geval van een wijziging in de verblijfsstatus wordt dit automatisch doorgegeven aan Belastingdienst Toeslagen. Als er een code 98 ontstaat dan zal de toeslag per de eerste van de maand dat er een code 98 is stop worden gezet. Alleen bij de kinderopvangtoeslag is dat anders. Die wordt niet per maand toegekend maar per datum aanvraag. Een wijziging van deze toeslag gaat ook per direct in. Voor de wijziging van de code 98 geldt dat deze automatisch wordt verwerkt en de burger een nieuwe beschikking krijgt. Er wordt dus niet vooraf gecontroleerd of de code 98 juist is.

⁵⁴ ABRvS, 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1484, r.o. 38.

In de praktijk blijkt dat code 98 niet altijd juist is. Bij Belastingdienst toeslagen is zelfs bekend dat deze code door de IND ook wordt gebruikt als vergaarbak voor verblijfsstatussen die men nog niet goed kan vaststellen.⁵⁵ Toch wordt er niet voor gekozen om voordat men de toeslag stop zet te controleren of de code die de IND heeft doorgegeven juist is. De afdeling heeft beslist dat deze werkwijze mag.⁵⁶ Alleen als de vreemdeling met de verblijfscode 98 concreet kan aangeven dat de code 98 niet juist is moet Belastingdienst Toeslagen nader onderzoeken of de verblijfscode juist is.⁵⁷

Belastingdienst Toeslagen mag in bijzondere omstandigheden besluiten om te veel verleende voorschotten niet terug te vorderen. In de praktijk blijkt dat dit nauwelijks gebeurt. Mogelijke financiële problemen die kunnen ontstaan zijn over het algemeen geen reden om de terugvordering te matigen. Er bestaat de mogelijkheid van een persoonlijke betalingsregeling om de aanvrager van de toeslag tegenmoet te komen. Dit is dan ook wat er meestal in de praktijk gebeurt.

6.4 In bezwaar tegen een beschikking van Belastingdienst Toeslagen

Als een aanvrager een beschikking ontvangt waar hij of zij het niet mee eens is dan kan er binnen 6 weken na dagtekening van de beschikking bezwaar worden aangetekend. Ook de toeslagpartner of medebewoner die bij de toeslag betrokken is kan bezwaar indienen. Vervolgens dient belastingdienst toeslagen binnen 6 weken gerekend vanaf het einde van de bezwaartermijn een besluit te nemen en men mag dit eenzijdig verlengen met nogmaals 6 weken mits men de burger die het bezwaar heeft ingediend hiervan op de hoogte stelt. Indien belastingdienst toeslagen nog langer de tijd wil nemen om tot een besluit te komen dan kan dat alleen met instemming van de indiener van het bezwaar.

In de praktijk wordt er redelijk op tijd beslist op bezwaren of men doet er langer over met toestemming van de burger. Dit komt ook omdat het proces is geautomatiseerd. Als een burger een bezwaar indient en men kan niet snel beslissen dan gaat er automatisch de brief uit dat de termijn wordt verlengd. Een brief waarin wordt gevraagd om met toestemming van de burger nog later te beslissen, wordt ook automatisch verzonden.

Als belastingdienst toeslagen een bezwaar in behandeling neemt dan moet zij een zorgvuldige afweging maken hoe ze op het bezwaar beslist. Dit gebeurt soms niet of niet voldoende volgens de advocaten die zijn geïnterviewd. Dat het motiveringsbeginsel en de belangenafweging niet altijd voldoende zijn komt ook naar voren uit jurisprudentie.⁵⁸ Vooral in het geval van het niet rechtmatige verblijf van de partner kunnen de gevolgen voor de leden van het huishouden die wel rechtmatig verblijf hebben enorm zijn. Hierbij moet men denken aan het niet meer ontvangen van een huurtoeslag, zorgtoeslag of kinderopvangtoeslag. Dit gaat vaak over grote bedragen dus dan lijkt het van groot belang om belangen goed af te wegen.

Voor wat betreft de hoorplicht komt regelmatig voor dat een bezwaar kennelijk ongegrond wordt verklaard. In dat geval hoeven mensen niet te worden gehoord. Het zou het juist bij de groep mensen die het betreft (huishoudens waarbinnen iemand geen rechtmatig verblijf heeft en waardoor het recht op toeslagen komt te vervallen) wenselijk zijn deze mensen te spreken. Door het taalprobleem kan het zijn dat, ook al maakt men bezwaar, men toch niet goed begrijp welk bewijs ze wellicht kunnen overleggen waardoor Belastingdienst Toeslagen anders oordeelt.

⁵⁵ Ministerie van financiën, Besluit WOB-verzoek Handboek Toeslagen van 3 mei 2021, hoofdstuk 9.00.00 bijl. 2.

⁵⁶ ABRvS, 21 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK0811, r.o. 2.3.2.

⁵⁷ ABRvS, 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:877, r.o. 4.1.

⁵⁸ Rb. Den Haag, 8 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3783.
ABRvS, 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1126, r.o.2.

6.5 Vragen om een herziening bij Belastingdienst Toeslagen

Binnen 5 jaar na het verstrijken van het jaar waarop de toeslag betrekking heeft kan een toeslagbetrokkene een herzieningsverzoek indienen. Dit kan als men te laat is voor het indienen van bezwaar maar als er wel sprake is van nieuwe feiten waarvan de toeslagbetrokkene meent dat deze het recht op toeslag zal veranderen. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan nieuwe fiscale gegevens als een buitenlands inkomen, een in het buitenland gesloten huwelijk wat eerder nog niet goed was geregistreerd vanwege het ontbreken van een BSN van de in het buitenland woonachtige partner. Belastingdienst Toeslagen mag naar aanleiding van een herzieningsverzoek door de belanghebbende in eerste instantie niet negatief worden herzien.⁵⁹ Mocht het zo zijn dat aantoonbaar is dat de belanghebbende redelijkerwijs kon weten dat hij/zij te veel toeslagen ontving dan mag er wel negatief worden herzien. Zie ook paragraaf 6.3

6.6 In beroep bij de rechter tegen een beslissing op bezwaar of herzieningsverzoek

Als men het niet eens is met een beslissing op bezwaar kan men in beroep gaan bij de rechtbank. Deze zal dan een oordelen of de beslissing op bezwaar door belastingdienst toeslagen juist is. De aanvrager is de eiser en Belastingdienst Toeslagen kan als verweerder toelichten waarom men vindt dat de beslissing op bezwaar juist is. Als eerder geschetst in paragraaf 6.4 dient men ervoor te zorgen dat het besluit voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat houdt onder andere in dat er een juiste motivering moet zijn en er een belangenafweging moet zijn gemaakt.

Volgens de geïnterviewde advocaten wordt er niet altijd voldoende rekening gehouden met bijzondere omstandigheden waardoor de terugvordering van de toeslag gematigd kan worden. Dit blijkt ook uit jurisprudentie. Meestal vindt de afdeling die omstandigheden uiteindelijk niet zwaarwegend genoeg om een terugvordering te matigen maar Belastingdienst Toeslagen moet vaak wel de proceskosten vergoeden als de belangenafweging niet lijkt te zijn gemaakt als men kijkt naar de motivering bij het bezwaar.⁶⁰

6.7 Deelconclusie

Als we de wet- en regelgeving naast elkaar worden gelegd dan kan men concluderen dat Belastingdienst Toeslagen zich houdt aan wet- en regelgeving en deze vrij strak hanteert. Hierin gesteund door de afdeling. Er wordt niet snel gematigd wegens bijzondere omstandigheden. Ook dat wordt dan vaak gesteund door de rechtbank of de afdeling. Wel valt op dat Belastingdienst Toeslagen niet altijd even zorgvuldig is in het voldoen aan het motiveringsbeginsel. Men neemt niet altijd de door de bezwaarmaker overlegde omstandigheden mee. Of men legt niet goed uit waarom er geen sprake is van een bijzondere omstandigheid die volgens de bezwaarmaker een matiging van de terugvordering rechtvaardigt. Het is daarom zeker aan te raden om in beroep te gaan indien de beslissing op bezwaar niet goed onderbouwd is.

⁵⁹ Art. 8:69a Awb.

⁶⁰ Rb. Noord-Holland, 6 april 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:3079.
Rb. Noord-Holland, 13 juni 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:5533 r.o. 23.
Rb. Rotterdam, 23 juli 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:7021, r.o. 8.

H7 – Conclusies

Het onderzoek heeft als hoofdvraag: *‘Welke aanbevelingen kunnen aan stichting LOS worden gedaan ter verbetering van de informatievoorziening aan personen die deel (gaan) uitmaken van een huishouden waarbinnen iemand geen rechtmatig verblijf heeft of rechtmatig verblijf verliest op grond van de Vreemdelingenwet 2000 en de gevolgen die dat heeft voor de toeslagen die personen binnen het huishouden ontvangen vanuit de belastingdienst volgens de wet AWIR in samenhang met de koppelingswet?’*

In dit hoofdstuk worden de conclusies per deelvraag bekeken. In hoofdstuk 8 worden dan de aanbevelingen gedaan op basis van de conclusies uit dit hoofdstuk.

7.1 Deelvraag 1

Allereerst is er gekeken naar het recht wat van toepassing is om de hoofdvraag te beantwoorden. De eerste deelvraag luidt: *‘Wat zijn de gevolgen voor de toeslagen van de belastingdienst volgens de wet AWIR en de koppelingswet als een persoon die zelf rechtmatig verblijf heeft, een huishouden vormt met iemand die geen rechtmatig verblijf heeft op grond van de vreemdelingenwet 2000 of dit rechtmatig verblijf verliest?’*

- Er wordt gekeken naar de rol in het huishouden. Als iemand een medebewoner of toeslagpartner heeft dan telt het inkomen van de medebewoner of toeslagpartner mee bij de toeslag.
- Als de medebewoner of toeslagpartner geen rechtmatig verblijf heeft wordt bij de aanvrager deze toeslag stopgezet. Een uitzondering hierop is het kindgebonden budget
- Indien er zeer bijzondere omstandigheden zijn waardoor de persoon die geen rechtmatig verblijf heeft niet gescheiden kan worden van het huishouden dan kan Belastingdienst Toeslagen de keuze maken om een terugvordering te matigen of om de toeslag niet stop te zetten. Deze omstandigheden dient de burger zelf aan te dragen en Belastingdienst Toeslagen dient de aangedragen omstandigheden mee te nemen in de belangenafweging
- Voordat men bij elkaar gaat wonen, kan men als men geen huwelijk, geregistreerd partnerschap of gezamenlijke kinderen heeft er voor kiezen op basis van onderhuur bij elkaar te wonen. Hierdoor wordt men niet elkaars toeslagpartner of medebewoner.
- Indien men rechtmatig verblijf heeft en dat wordt met terugwerkende kracht ingetrokken door de IND dan kan men in beroep gaan en via een voorlopige voorziening vragen om het beroep in Nederland te mogen afwachten. De toeslag wordt dan pas stop gezet op het moment dat er is beslist op het beroep. Alleen het eerste beroep heeft een opschortende werking.
- Alleen als de aanvrager of toeslagpartner zelf aangeeft dat de code 98 niet juist is (bijvoorbeeld vanwege een nog lopend beroep) dan zal Belastingdienst Toeslagen bij de IND controleren of er daadwerkelijk sprake is van een code 98, geen rechtmatig verblijf.

7.2 Deelvraag 2

Bij de tweede deelvraag is er gekeken naar de praktijk. De tweede deelvraag luidt: *‘Hoe past de belastingdienst de wet AWIR en de koppelingswet toe als men toeslagen stopzet of terugvordert wegens (het veranderen naar) de verblijfsstatus geen rechtmatig verblijf?’*

- Belastingdienst Toeslagen gaat er vanuit dat de code 98 van de IND correct is, alleen als de burger meldt dat hij wel rechtmatig verblijf heeft gaat Belastingdienst Toeslagen na of dat inderdaad het geval is.
- Belastingdienst toeslagen blijkt niet in alle gevallen te voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de beslissing tot stopzetten van de toeslagen. Zo worden niet altijd de belangen meegewogen indien belastingdienst toeslagen over zou moeten gaan tot terugvordering van te veel ontvangen toeslagen of stopzetting van toeslagen bij de toeslagbetrokkenen die wel rechtmatig verblijf hebben.
- Belastingdienst toeslagen motiveert niet altijd voldoende waarom de toeslag wordt teruggevorderd of stopgezet.

7.3 Deelvraag 3

Bij de laatste deelvraag zijn theorie en praktijk naast elkaar gezet om zo te zien welke mogelijkheden er zijn om in bezwaar te gaan voor mensen wiens toeslagen zijn gestopt omdat ze een medebewoner of toeslagpartner hebben die geen rechtmatig verblijf heeft. Deelvraag 3 luidt: *‘Hoe past de belastingdienst de wet AWIR en de koppelingswet toe als men toeslagen stopzet of terugvordert wegens (het veranderen naar) de verblijfsstatus geen rechtmatig verblijf?’*

- Belastingdienst toeslagen stelt de aanvrager op de hoogte door het toezenden van een nieuwe beschikking. Deze beschikking bevat een tekstblok waarin staat dat er geen recht is op toeslagen omdat de toeslagpartner of een van de medebewoners geen rechtmatig verblijf heeft. Dit gebeurt volledig automatisch.
- De toeslag wordt meteen als de wijziging van de verblijfscode naar code 98 bekend is stopgezet vanaf de datum van de intrekking van het rechtmatig verblijf. Indien er te veel toeslag is ontvangen wordt dit teruggevorderd.
- De terugvordering wordt als deze nog gaat over de voorschotfase zelden gematigd. Wel kan er een individuele betalingsregeling worden afgesproken
- Het komt zeer zelden voor dat de rechtbank of uiteindelijk de Afdeling van mening is dat de rechtmatig verblijvende aanvrager zijn/haar aanspraak op toeslagen mag behouden als er een partner is die geen rechtmatig verblijf heeft.

H8 – Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen volgen uit de conclusies als opgeschreven in het voorgaande hoofdstuk 7. Met deze aanbevelingen wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. De aanbevelingen staan hier op hoofdlijnen. In de bijlage van het onderzoek zit een werkdocument wat Stichting LOS kan gebruiken en waardoor men de aanbevelingen automatisch toepast.

8.1 Aanbeveling 1

Op het moment dat het eerste contactmoment met de burger plaatsvindt, is het goed om samen met de burger eerst te kijken wat de gehele huishoudsituatie is. Wie is de aanvrager van de toeslag(en), en wie zijn of worden partner of medebewoner. Om dit kunnen bepalen het is aan te raden om samen met de burger gebruik te maken van de site van belastingdienst toeslagen waar men door een aantal vragen te beantwoorden kan nagaan of men een toeslagpartner heeft, of zal krijgen als men bijvoorbeeld samen gaat wonen of een kind krijgt.

8.2 Aanbeveling 2

Indien iemand overweegt om iemand bij hem in te laten trekken en men is niet gehuwd dan kan men ervoor kiezen om gebruik te maken van onderhuur. Indien men in een huurwoning woont zal men toestemming nodig hebben van de huisbaas. Onderhuur is niet mogelijk tussen eerstegraads familieleden in de rechte lijn. Op die manier maakt men geen deel uit van elkaars huishouden dus blijven de gevolgen van een eventuele intrekking van een verblijfsvergunning alleen bij de persoon zelf.

8.3 Aanbeveling 3

Raad mensen aan om altijd in beroep bij de IND als de verblijfsvergunning wordt ingetrokken en men niet kon weten dat dit zou gebeuren. Voorbeelden waarbij men wel kan weten dat dit zou gebeuren zijn bijvoorbeeld als je een asielvergunning hebt omdat je vreest in het land van herkomst te worden gemarteld of vervolgd maar vervolgens ga je er wel op vakantie. Of je hebt een verblijfsvergunning om hier te studeren en meteen na aanvang van het studiejaar schrijf je je uit bij je opleiding en gaat werken zonder een andere verblijfsvergunning aan te vragen.

Vaak zal men ook niet vooraf kunnen weten dat de IND een verblijfsvergunning met terugwerkende kracht intrekt. Indien men dan zodra dit mogelijk is bij de IND een zienswijze indient tegen het besluit dat men wil nemen en vervolgens in beroep gaat waarbij men ook vraagt om een voorlopige voorziening om de uitspraak op het beroep in Nederland te mogen afwachten. Men zal dan een andere verblijfscode krijgen. Zelf heeft en dan wellicht geen recht op toeslagen maar de rest van het huishouden behoudt dan wel gewoon recht. Indien het mogelijk is

8.4 Aanbeveling 4

Meld het bij belastingdienst toeslagen als de verblijfscode van de IND niet juist is (bijvoorbeeld omdat men in beroep is gegaan of inmiddels al een nieuw bericht vanuit de IND heeft ontvangen.)

Belastingdienst toeslagen dient dan te controleren wat de werkelijke verblijfsstatus is bij de IND. Indien Belastingdienst Toeslagen niet binnen enkele dagen de verblijfscode aanpast kan men het beste in bezwaar gaan. Men kan met digi-d inloggen op mijn toeslagen en bij mededelingen zien of de status van verblijf gewijzigd is. Indien na telefonisch contact de status niet wordt aangepast binnen 5 werkdagen heeft of de controle niet plaats gevonden of er is volgens de IND toch sprake van een verblijfscode 98. Door in bezwaar te gaan heeft men de gelegenheid om een zienswijze in te dienen waarom men het niet eens is met de beschikking en belastingdienst toeslagen is verplicht om gemotiveerd in te gaan op het bezwaar. In bezwaar gaan kan men ook doen als men van mening is

dat er bijzondere omstandigheden zijn waardoor het stopzetten of terugvorderen van de toeslag onevenredig is.

8.5 Aanbeveling 5

Indien er wel sprake is van een code 98 kan men de gevolgen van het volledig stopzetten van de toeslagen ongedaan maken door uit elkaar te gaan wonen en indien er sprake is van een partnerschap door een huwelijk of geregistreerd partnerschap dient men tevens een scheiding van tafel en bed aan te vragen. Op die manier is het partnerschap verbroken en heeft de code 98 alleen invloed op de toeslagen van de persoon die geen rechtmatig verblijf heeft.

Bibliografie

Literatuurlijst

H. Battjes 2010

H. Battjes, 'De waterscheiding en het Europees asielrecht', A&MR 2010/2, p.56-58.

Geertsema e.a. 2021

Geertsema e.a., 'Ongezien onrecht in het vreemdelingenrecht', *NJB* 201/979, p.1046-1053.

Julen 2021

J. Julen, 'Beleid IND doet denken aan toeslagenaffaire, vinden wetenschappers en advocaten' *Trouw* 12 april 2021.

Meijer e.a. 2019

V.A. Meijer e.a., *Wegwijs in praktijkgericht (sociaal)juridisch onderzoek*, Den Haag, Boom juridisch 2019.

Raad van State 2021

Raad van State, 'Verslag van de werkgroep juridische reflectie', raadvanstate.nl, 19 november 2021.

SVMA & VAJN 2021

SVMA & VAJN, *Ongehoord Onrecht in het Vreemdelingenrecht*, SVMA & VAJN 2021.

Van Schaaik 2019

G.A.F.M. van Schaaik, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag, Boom juridisch 2019.

Vereniging Nederlandse Gemeenten 2021

Vereniging Nederlandse Gemeenten, 'De winst van het sociaal domein', VNG 2021, p.5 (online).

Wet- en regelgeving

Algemene wet Bestuursrecht

Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen

Richtlijn 2004/38/EG.

Uitvoeringsregeling Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen

Vreemdelingenwet 2000

Wet op de huurtoeslag

Wet op de kinderopvangtoeslag

Wet op het kindgebonden budget

Wet op de zorgtoeslag

Jurisprudentielijst

ABRvS, 21 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK0811.

Rb. Dordrecht 3 september 2010, ECLI:NL:RBDOR:2010:BN8665.

ABRvS, 22 december 2010, ECLI: NL:RVS:2010:BO8342.

ABRvS 4 februari 2013, ECLI:NL:RVS 2013:3493.

HvJ EU 19 september 2013, C-140/12, ECLI: EU:C:2013:565 (Brey).

ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:969.

ABRvS, 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1484, r.o. 38.

Rb. Midden Nederland 8 juni 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:4745.

ABRvS, 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1126.

ABRvS 11 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1164
ABRvS, 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:877.
Rb. Rotterdam, 23 juli 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:7021, r.o. 8.
Rb. Noord-Holland, 13 juni 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:5533 r.o. 23.
Rb. Den Haag 8 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3783.
Rb. Noord-Holland, 6 april 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:3079.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1994/95, 24 233, nr. 3, blz. 1 en 2.
Kamerstukken II 1998/99, 26732 nr. 3 p.1 (MvT).
Kamerstukken II 2004/05, 29764 nr. 4, p. 2 (MvT).
Kamerstukken II 2019/20, 35510, nr. 3
Kamerstukken II 2021/22, nr, 3056.
Aanhangsel handelingen II 2021/22, nr. 3056
Ministerie van financiën, Besluit Wob-verzoek Handboek Toeslagen van 3 mei 2021, hoofdstuk 9.00.00 bijl. 2 (versie 11 oktober 2019)

Geraadpleegde websites

Stichtinglos.nl
Belastingdienst.nl

BIJLAGES

Bijlage 1 Verblijfstiteltabel

	Code	Omschrijving
21	Vw 2000 art. 8, onder a, vergunning regulier bepaalde tijd, arbeid vrij	
22	Vw2000 art. 8, sub a, VVR bep tijd arbeid mits TWV, VVR bep tijd verblijf&arbeid	
23	Vw 2000 art. 8, onder a, vergunning regulier bepaalde tijd, arbeid specifiek	
24	Vw 2000 art. 8, onder a, vergunning regulier bepaalde tijd, geen arbeid	
25	Vw 2000 art. 8, sub b, verg. reg. onbep. Tijd of langdurig ingez., arbeid vrij	
26	Vw 2000 art. 8, onder c, vergunning asiel bepaalde tijd, arbeid vrij	
27	Vw 2000 art. 8, sub d, verg. asiel onbep. tijd of langdurig ingez., arbeid vrij	
28	Vw 2000 art. 8, onder e, gemeenschapsonderdaan econ. actief, arbeid vrij	
29	Vw 2000 art. 8, onder e, gemeenschapsonderdaan econ. niet-actief, arbeid vrij	
30	Vw 2000 art. 8, onder e, toetsing aan het gemeenschapsrecht, arbeid vrij	
31	Vw 2000 art. 8, onder f en h, in procedure voor vergunning art. 14 Vw 2000	
32	Vw 2000 art. 8, onder f en h, in procedure voor vergunning art. 28 Vw 2000 Tabel 56 Verblijfstiteltabel	
33	Vw 2000 art. 8, onder g en h, in procedure voortgezet verblijf, tijdige aanvr.	
34	Vw 2000 art. 8, onder g en h, in procedure voortgezet verblijf, ontijdige aanvr.	
35	Vw 2000 art. 8, onder l, Associatiebesluit 1/80 EEG/Turkije, arbeid specifiek	
36	Vw 2000 art. 8, onder e, gemeenschapsonderdaan econ. actief, arbeid specifiek 01-05-2004	
37	Vw 2000 art. 8, onder e, gemeenschapsonderdaan econ. niet-actief, arbeid spec. 01-05-2004	
38	Vw 2000 art. 8, onder e, toetsing aan het gemeenschapsrecht, arbeid specifiek 01-05-2004	
39	Vw 2000 art. 8, onder m, in afwachting indiening asielaanvraag, geen arbeid 01-01-2000 01-01-2014	
40	Vw 2000 art. 8, onder e, gemeenschapsonderdaan duurzaam verblijf, arbeid vrij	
41	Rechtmatig verblijf Vw 2000 art. 8, onder e, is beëindigd 01-01-2000	
42	Rechtmatig verblijf op grond van voorlopige maatregel EHRM, geen arbeid 01-01-2000	
43	Rechtmatig verblijf op aanwijzing Minister van Justitie, geen arbeid 01-01-2000	
44	Vw 2000 art. 8, onder m, Dublinclaimant, wacht op overdracht, rva, geen arbeid 01-01-2014	
45	Vw 2000 art. 8, onder i, onderzoeker/student, verblijfsrecht in EUland 23-05-2018 •	

- 46 Vw2000 art 8, onder f en h, EU-richtl 2001/55, in proc art 28, arbeid loondienst
- 91 Vw 2000 art. 115, lid 4, vergunning onbepaalde tijd, arbeid vrij
06-01-2014
- 92 Vw 2000 art. 115, lid 6, vergunning asiel bepaalde tijd, arbeid vrij
06-01-2014
- 93 Vw 2000 art. 115, lid 2, verg. regulier bepaalde tijd, arbeid
nader te bepalen 06-01-2014
- 98 geen verblijfstitel (meer)

Bijlage 3 Werkinstructie/ advies aan Stichting LOS

Om te bepalen welke invloed het heeft op de toeslagen als men met iemand op een adres woont die geen rechtmatig verblijf kan men het volgende stappenplan hanteren.

- Bepaal door bij belastingdienst toeslagen op de website te zoeken naar “heb ik een toeslagpartner?” of er sprake is van een toeslagpartner.
- Indien iemand geen toeslagpartner is maar wel op hetzelfde adres woont dan telt deze mee als medebewoner voor de huurtoeslag.

Als iemand een toeslagpartner heeft dan zal diens inkomen meetellen voor de toeslagen en de toeslagen krijg je samen. Dat houdt in dat de toeslagen voor aanvrager en partner samen worden uitbetaald aan de aanvrager.

Als iemand een medebewoner is en inkomen heeft dan zal dat inkomen meetellen voor de berekening van de huurtoeslag. De aanvrager zal de huurtoeslag ontvangen voor alle toeslagbetrokkenen samen.

Men kan een proefberekening maken door op belastingdienst.nl te zoeken op proefberekening toeslagen. Dan kan berekenen wat de totale toeslag wordt als iemand toeslagpartner of medebewoner wordt.

Wat als men een huishouden wil gaan vormen?

Als er geen toeslagpartnerschap is door een huwelijk, geregistreerd partnerschap of het samen hebben van een kind dan kan men er voor kiezen om, indien toegestaan door de verhuurder een onderhuurcontract af te sluiten. Dit houdt in dat men een deel van de woning aan de persoon verhuurt die nieuw op het adres erbij komt wonen. Deze persoon zal dan niet meetellen als medebewoner of toeslagpartner. Het is wel belangrijk dat men het onderhuurcontract op papier opstelt. Daar moet in staan wat er wordt gehuurd, hoeveel het huurbedrag is en op welke wijze er wordt betaald. Het is aan te raden om per bank te betalen zodat de onderhuur ook te bewijzen valt.

Het is vooral belangrijk deze optie te overwegen als er nog minderjarige kinderen op hetzelfde adres wonen. Twee volwassenen met een minderjarig kind van een van beiden worden elkaars toeslagpartners en blijven dat dan ook zolang men samen op hetzelfde adres woont

Als men geen toeslagpartner of medebewoner is van elkaar dan zullen alleen de toeslagen worden gestopt van degene die geen rechtmatig verblijf meer heeft.

Indien er wel sprake is van een toeslagpartner of medebewoner(s) dan verliezen deze mensen ook het recht op toeslagen. Alleen voor het kindgebonden budget (KGB) is een uitzondering gemaakt. Als een van de ouders rechtmatig verblijf heeft zal die KGB blijven ontvangen.

Wat kan men doen als men al een toeslagpartner of medebewoner heeft en die verliest rechtmatig verblijf?

Het is van belang om meteen in bezwaar of beroep te gaan bij de IND en te vragen om een voorlopige voorziening. In de meeste gevallen kan men het bezwaar of beroep in Nederland afwachten. De code 98 zal worden omgezet in een code waarbij duidelijk wordt dat men het bezwaar/beroep in Nederland mag afwachten en tot de uitspraak rechtmatig verblijf heeft. Het kan wel zijn dat er geen recht is op toeslagen voor de persoon die te horen heeft gekregen dat zijn

verblijfsvergunning wordt ingetrokken. Maar het heeft dan niet tot gevolg dat ook de aanvrager zijn toeslagen verliest.

Als de code 98 in stand blijft dan is het raadzaam om uit elkaar te gaan wonen. Er is dan ook de mogelijkheid om een scheiding van tafel en bed aan te vragen. Op die manier kan de aanvrager met rechtmatig verblijf de toeslagen gewoon behouden voor zichzelf.

Indien men door het intrekken van de toeslagen vanwege de code 98 bij toeslagpartner of medebewoner in de problemen komt dan is er de mogelijkheid om binnen 6 weken na het ontvangen van de beschikking waarop staat dat er geen recht meer is omdat de TP of MB geen rechtmatig verblijf meer heeft in bezwaar te gaan. Bij het bezwaar kan men aangeven welke invloed het stopzetten van de toeslag heeft en een beroep doen op het evenredigheidsbeginsel. Door dat te doen moet de belastingdienst nogmaals kijken of het terecht is dat de toeslagen worden stopgezet en of de maatregel van het stop zetten in niet onevenredig belastend is. Belastingdienst Toeslagen zal met een duidelijke motivatie moeten komen waarom de toeslag toch wordt stopgezet ondanks de groet impact die het heeft op de betrokkenen. Het komt regelmatig voor dat niet alles wat de burger vertelt over de persoonlijke situatie juist wordt meegenomen in de beslissing op bezwaar. Als dat het geval is geef ik het advies om in beroep te gaan. Door dit consequent te doen geeft men ook een duidelijk signaal af dat het stopzetten van toeslagen enkel omdat men een partner of medebewoner heeft die geen rechtmatig verblijf heeft een zeer harde maatregel is. Wellicht dat als de omvang duidelijk wordt bij rechter en politiek dat het koppelingsbeginsel met betrekking tot toeslagen verdwijnt of minder strikt wordt toegepast.